Rapport du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux

AMO
Association des municipalités de l'Ontario

OMSSA
L'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario

Ministère des Services sociaux et communautaires
Ontario

© 1990 Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7729-6602-8

Imprimé au Canada

On peut se procurer des exemplaires du présent document et d'autres publications du gouvernement auprès de Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire à l'adresse suivante :

Publications Ontario
880, rue Bay, 5e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Téléphone : (416) 965-6015 ou (sans frais d'interurbain en Ontario) 1-800-268-7540. Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer 0-Zénith 67200. Les malentendants peuvent composer (416) 965-5130 ou, sans frais en Ontario, 1-800-268-7095.

Also available in English.

Rapport du comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux

Préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario

Toronto, 1990

90-06079/

Février 1990

L'honorable Charles Beer, ministre
Ministère des Services sociaux et communautaires
Édifice Hepburn, 6e étage
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1E9

Monsieur le ministre,

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport final du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux.

Nous pensons que cette étude des responsabilités provinciales et municipales en matière de services sociaux était à la fois nécessaire et opportune. Elle nous a permis d'examiner avec un regard neuf la gestion et le financement du réseau des services sociaux.

Notre comité tripartite a été constitué en mai 1987 par le ministre des Services sociaux et communautaires, qui était alors M. John Sweeney, en collaboration avec l'Association des municipalités de l'Ontario et l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario.

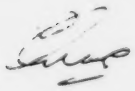
Nous avons accompli une mission difficile. Notre étude visait en effet une gamme étendue de services et comportait un certain nombre de questions complexes, et notre travail a exigé des recherches et des consultations publiques importantes.

Nous devons beaucoup aux nombreux organismes et particuliers pour le temps qu'ils nous ont consacré et les connaissances dont ils nous ont fait profiter aux diverses étapes de notre étude. Nous

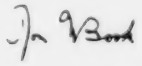
remercions également de leur indulgence toutes les personnes qui ont attendu patiemment la publication du présent rapport.

Dans son rapport, le comité recommande de situer dans un nouveau cadre les fonctions et responsabilités provinciales-municipales en matière de services sociaux. Le comité espère que ses recommandations permettront de consolider la gestion provinciale-municipale du réseau des services sociaux au profit de tous les intéressés.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

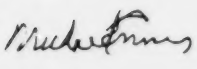


Colin Evans
coprésident
MSSC

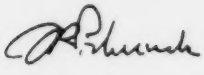


Ron Book
coprésident
AMO

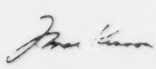
Phil Johnston
ASBMO



Michael Ennis
MSSC

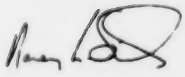


Richard Picherack
AMO

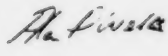


John MacKinnon
ASBMO

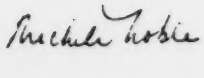
Sandra Lang
MSSC



Nancy Smith
AMO



Alan Wells
ASBMO



Michele Noble
MSSC

Roger Taylor
AMO

Dédicace

John G. Anderson

En présentant son rapport final, le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux désire honorer la mémoire de John G. Anderson.

M. Anderson a consacré plus de 35 ans de sa vie à la fonction publique municipale, provinciale et fédérale. Après avoir servi dans la marine au cours de la dernière guerre, il commençait sa carrière en service social aux allocations familiales du ministère fédéral du Trésor, en 1945. Bachelier ès arts de l'Université de Toronto, il entre au service du gouvernement de l'Ontario en 1952, au ministère de l'Aide sociale, où il occupe successivement les postes de travailleur social, d'administrateur de district et de directeur de l'aide sociale générale. De 1966 à 1974, il est commissaire aux services sociaux à la Communauté urbaine de Toronto, où il assure l'intégration de 13 administrations distinctes de bien-être social. En 1974, il réintègre la fonction publique ontarienne en qualité de sous-ministre adjoint au ministère des Services sociaux et communautaires, jusqu'à sa retraite anticipée en 1982. Il commence alors une nouvelle carrière auprès de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario (ASBMO).

M. Anderson a participé activement aux activités de l'ASBMO. Au moment de son décès soudain en mars 1988, il était conseiller principal auprès de notre comité. Sa disparition a été profondément ressentie, au plan personnel et professionnel, par les membres et le personnel du comité, ainsi que par sa famille, ses amis et ses collègues.

M. Anderson a apporté une contribution importante à l'essor des services sociaux en Ontario, et les personnes dans le besoin dans les diverses régions de la province continuent d'en profiter. Son intégrité, son souci du bien-être des autres et la défense qu'il prenait de leurs intérêts resteront une source d'inspiration.

Le comité a souligné ailleurs dans son rapport la précieuse contribution d'un grand nombre de personnes à cette étude. Il tient cependant à remercier de façon particulière les personnes suivantes :

Debbie Oakley, chef de projet, qui a dirigé avec la plus grande compétence chacune des étapes de cette étude d'envergure et a fait profiter le comité de sa connaissance approfondie des relations provinciales-municipales.

Trinela Cane, qui a conduit avec dynamisme les consultations publiques dans la province et a collaboré à la recherche au cours de la première étape des discussions.

Faye More, pour son travail d'analyse et de recherche dans l'élaboration du nouveau cadre de gestion des services sociaux.

John Nywening, dont les analyses sur le financement des services sociaux ont servi de base à nos délibérations.

Lynn Morrow, qui a assuré la liaison entre l'ASBMO et le comité, ainsi que les travaux de recherche et les analyses qui ont inspiré nos recommandations en matière de planification.

Bev Allen, pour le rôle essentiel qu'elle a joué en assurant la liaison entre l'AMO et le comité.

Enfin, nos remerciements les plus sincères s'adressent à Cheryl Hamilton, pour sa contribution inestimable à la rédaction de notre rapport final.

Table des matières

11 **Membres du comité**
13 **Résumé**
37 **Recommandations**

Chapitre un : **Introduction**
47 Mandat du comité
48 Une étude nécessaire
51 Portée de l'étude
54 Méthodologie

Chapitre deux : **Un monde en évolution**
57 Évolution du réseau des services sociaux
61 Problèmes actuels
67 Une société en évolution
67 – Aspects démographiques
71 – Aspects économiques
74 – Droits et attentes
76 Conclusion

Chapitre trois : **Principes de gestion du réseau**
79 Principes de gestion du réseau
83 Application de ces principes

Chapitre quatre : **Gestion des services sociaux**
87 Fonctions et responsabilités actuelles
92 Résultats des consultations
96 Une nouvelle optique de gestion des services sociaux
96 Définition des fonctions et responsabilités
96 – Responsabilités distinctes
97 – Enveloppes de services
100 Fondement d'une nouvelle répartition des fonctions
100 – Application de nos principes
101 – Caractéristiques d'une gestion efficace des services
102 Répartition des responsabilités
103 – Élaboration des lois et politiques
104 – Structures municipales
106 – Gestion et prestation des services
125 Conclusion

Chapitre cinq : **Financement**
130 Problèmes actuels en matière de financement
131 – Augmentation du coût des services sociaux
133 – Contribution fédérale
134 – Ressources fiscales limitées des municipalités
135 – Limites provinciales imposées
135 – Différences selon les municipalités
136 – Péréquation des ressources et subventions inconditionnelles
138 – Aide sociale générale
139 – Partage des coûts et pouvoirs des municipalités
139 – Partage des coûts : complexité et anomalies
143 Résultats des consultations
145 Une nouvelle optique de financement
145 Fondement d'un nouveau cadre de financement
145 – Application de nos principes
146 – Caractéristiques d'un financement efficace

148 Méthode d'analyse financière
148 – Évaluation des accords proposés sur le partage des coûts
151 – Dépenses municipales non partagées
151 – Contribution du secteur du bénévolat et autres revenus
152 Nouveaux accords de financement proposés
152 – Services à l'enfance
153 – Services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi
159 – Services en établissement pour les déficients mentaux
159 – Services de garde d'enfants
161 – Services de soutien communautaires
165 – Dépenses d'immobilisations
165 – Subventions aux organismes communautaires
167 Accords proposés sur le partage des coûts
167 – Incidences du partage des coûts sur la province et les municipalités
170 – Analyse des incidences sur les municipalités
173 – Application progressive
174 Ressources fiscales municipales
174 – Incapacité de payer et mécanisme d'appel
175 – Péréquation des ressources
176 Répartition des ressources
176 – Souplesse
177 – Financement annoncé au moment opportun
177 Conclusion

Chapitre six : **Planification**
180 La planification aujourd'hui
180 – Planification communautaire
183 – Exemples de planification communautaire
188 Résultats des consultations
190 Une nouvelle optique de planification
190 Fondement d'une nouvelle optique de planification
190 – Application de nos principes
191 – Caractéristiques d'une planification efficace
192 Plan communautaire de services sociaux
193 – Élaboration d'un plan communautaire de services sociaux
194 – Zone de planification
196 – Responsabilité du plan
197 – Planification provinciale
198 – Participation

199 – Coordination entre les services
202 – Financement
202 – Frontières géographiques
203 – Échange d'informations
203 – Utilisation du sol et planification des services sociaux
204 Conclusion

Chapitre sept : **Mise en oeuvre et incidences des changements proposés**
207 Le nouveau cadre proposé
209 – Questions cruciales à résoudre
210 – Accord sur la mise en oeuvre
211 – Mise en oeuvre progressive
212 – Ressources humaines
213 – Aide aux municipalités
213 – Changements d'ordre législatif
214 – Le secteur du bénévolat
215 – Consultations provinciales-municipales
216 Conclusion

Annexes :
219 **A. Mandat du comité**
225 **B. Membres des groupes d'étude**
231 **C. Rencontres de consultation**
233 **D. Organismes qui ont présenté des mémoires au Comité**
241 **E. Représentants du secteur du bénévolat**
245 **F. Documents de recherche**
247 **G. Description des services par enveloppe de services**
259 **H. Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989**
267 **I. Incidences financières des dépenses de 1988-1989 sur les municipalités de palier supérieur en fonction des recommandations sur la gestion des services**
271 **J. Bibliographie**
277 **K. Remerciements**

Membres du comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux

Association des municipalités de l'Ontario

Ron Book, coprésident
maire de Grimsby, Municipalité régionale de Niagara

Richard Pichersack
commissaire aux services communautaires, Communauté urbaine de Toronto

Nancy Smith
conseillère et présidente du comité des services sociaux, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

Roger Taylor
ancien maire d'Elliot Lake

Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario

Phil Johnston
commissaire aux services sociaux, Municipalité régionale de Waterloo, et ancien président de l'ASBMO

John MacKinnon
administrateur des services sociaux, comté de Huron, et membre du conseil d'administration de l'ASBMO

Alan Wells
commissaire aux services communautaires, Municipalité régionale de York, et ancien président de l'ASBMO

Ministère des Services sociaux et communautaires

Colin Evans, coprésident
directeur général, Division de la planification stratégique et des relations intergouvernementales

Michael Ennis
directeur régional, région du Centre

Sandra Lang
directrice générale, Division des services communautaires

Michele Noble
sous-ministre adjointe, Division des opérations

Résumé

Le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux recommande que des fonctions et responsabilités nouvelles soient confiées au gouvernement provincial et aux municipalités dans le domaine des services sociaux. Dans son rapport, il propose un nouveau cadre provincial-municipal de gestion du réseau de services sociaux, qui permet de réorganiser et clarifier les responsabilités des deux paliers administratifs. Si ce nouveau cadre est adopté, il aura des incidences importantes sur la planification du réseau, ainsi que sur la gestion, la prestation et le financement des services sociaux.

Le comité a été constitué en mai 1987. Il comprenait onze membres : quatre membres représentant le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC), quatre membres représentant l' Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et trois membres représentant l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario (ASBMO). De par son mandat, le comité devait étudier le réseau ontarien de services sociaux du point de vue des responsabilités assumées par la province et les municipalités, et recommander "un cadre plus rationnel" en vue d'une réorganisation des responsabilités.

Dans le cadre de son étude, le comité a procédé à d'importantes consultations, publié un document de travail, reçu 98 mémoires et

rencontré près de 1 000 personnes dans les 13 ateliers organisés dans la province. En raison de la contribution importante apportée au réseau par les organismes du secteur du bénévolat, un groupe de référence formé de représentants d'organismes de bénévoles a été invité à conseiller le comité.

Cette étude a été réalisée dans le contexte d'un réseau qui cherche à s'adapter à l'évolution des besoins de la société, et au moment où un grand nombre de programmes de services sociaux font l'objet d'une réforme pour mieux répondre aux nouvelles orientations stratégiques proposées en vue de les aider à remplir leur mission. On reconnaît généralement que le réseau diversifié de services qui compose l'ensemble des services sociaux doit être mieux planifié et coordonné pour être plus efficace et utiliser au maximum les ressources existantes. Les fonctions et responsabilités actuelles en matière de prestation et de financement des services sociaux ont été établies au cours des années 1960 et n'ont fait l'objet d'aucune révision importante depuis lors. Nous estimons que le moment est venu de procéder à une révision fondamentale de la gestion et du financement du réseau.

Le présent rapport porte sur trois thèmes principaux : la gestion et la prestation des services, les accords de financement qui favorisent la gestion et la prestation des services, et la planification de l'ensemble du réseau, surtout à l'échelon local.

Principes

Le comité a élaboré huit principes de gestion du réseau. Ces principes visent à faire en sorte que le réseau de services sociaux soit mieux géré, plus efficace et plus ouvert aux besoins, et à renforcer les relations harmonieuses entre les deux paliers de l'administration.

1. Le gouvernement provincial et les municipalités assument la responsabilité conjointe d'administrer le réseau de services sociaux de façon à ce qu'il soit le plus efficace possible.

2. Les fonctions et responsabilités de chaque partie doivent être clairement définies et conformes aux capacités du palier administratif qui les assume.

3. Le pouvoir exercé doit être proportionné aux responsabilités assumées et à l'obligation de rendre des comptes.

4. Il doit y avoir un certain équilibre entre l'équité au sein du réseau ontarien de services sociaux et la souplesse nécessaire à l'échelon local.

5. La participation du milieu est un élément essentiel de la planification et de la gestion du réseau des services sociaux.

6. Il importe de renforcer la planification et la coordination des services.

7. La consultation doit caractériser toutes les relations au sein du réseau.

8. Le réalisme fiscal doit être reconnu comme un facteur important dans la prise de décisions.

C'est sur ces principes que le comité a fondé son processus décisionnel, et il recommande qu'ils servent également à l'avenir de lignes directrices pour la gestion, le financement et la planification du réseau.

Définition des fonctions et répartition des responsabilités

Le comité a abordé les fonctions et responsabilités en matière de prestation des services en définissant trois rôles distincts.

Élaboration des lois et politiques : ce rôle englobe l'élaboration des lois, des politiques et des programmes, et la détermination des

orientations stratégiques et des objectifs et des normes régissant les services dans l'ensemble de la province.

Gestion des services : ce rôle concerne le pouvoir décisionnel sur les aspects qualitatifs et quantitatifs du service, dans le contexte des ressources existantes et en conformité avec les lois et les orientations politiques stratégiques provinciales. Il englobe les responsabilités suivantes :

- la détermination des buts, des objectifs et des priorités des sevices;
- l'élaboration des politiques et programmes locaux;
- la détermination des modes de prestation des services;
- la planification des activités et des ressources, y compris la détermination des priorités et la répartition des ressources;
- l'établissement et le contrôle de normes d'exploitation pour lesrvices, conformes aux orientations stratégiques provinciales;
- la prestation efficace des services en cause.

Prestation des services : ce rôle concerne la prestation quotidienne de services particuliers aux clients. Ces services peuvent être dispensés directement par le personnel d'un organisme, ou faire l'objet d'un achat auprès de tiers. L'agent de prestation répond auprès du responsable de la gestion du service (le gestionnaire) de l'efficacité du service. Il a l'obligation de répondre de l'efficacité du service devant le gestionnaire. Il doit respecter les obligations établies pour le service par le gestionnaire, rendre compte de l'efficacité du programme et justifier l'emploi des fonds.

Le comité estime que le MSSC doit assumer la responsabilité de l'élaboration des lois et politiques concernant le réseau de services sociaux. Le gouvernement de l'Ontario exerce le mandat législatif en matière de services sociaux et a compétence pour établir des politiques applicables à toutes les régions de la province. Si nous voulons d'un réseau provincial, nous devons accepter une certaine orientation centrale. Le comité recommande que le MSSC s'acquitte de ses responsabilités en consultation avec les municipalités et les autres participants au réseau.

Le comité estime qu'en dernière analyse, l'élaboration des lois et politiques et la gestion des services doivent relever de la

responsabilité du gouvernement, en raison de la nécessité de rendre des comptes au public concernant les services et les ressources. Par ailleurs, la prestation peut être assurée par une gamme variée de fournisseurs de services, étant donné que nous avons recommandé que l'agent de prestation rende compte de l'efficacité du service devant le gestionnaire.

Le rôle de gestionnaire est un rôle clé, car les responsabilités de gestion concernent les aspects qualitatifs et quantitatifs des services et leur prestation, dans le cadre des limites des lois et orientations politiques stratégiques provinciales et des ressources disponibles. Les préoccupations concernant le réseau actuel ne se situent pas généralement au niveau de la prestation des services, au point de rencontre entre le travailleur social et le client, mais bien plutôt au niveau décisionnel. De l'avis du comité, c'est surtout à ce niveau que l'on peut apporter le plus d'améliorations.

La gestion des services pourrait être assumée par la province ou par les municipalités. Nous expliquons par la suite les raisons qui nous ont fait attribuer le rôle de gestion des services à un palier administratif ou à un autre. Nous devions aussi nous demander quel était le palier municipal qui devrait assumer la gestion d'un service lorsqu'il est tout à fait indiqué que ce service relève des responsabilités municipales.

En raison des économies d'échelle ainsi que de la coordination et de la planification nécessaires dans une vaste région, nous avons estimé qu'il était particulièrement indiqué que la gestion des services sociaux dans le Sud de l'Ontario soit assumée par les municipalités de palier supérieur (les régions et les comtés). Les municipalités de comté et les municipalités autonomes devraient élaborer des accords de collaboration en matière de gestion des services par le biais d'ententes mutuelles sur l'achat de services ou la mise sur pied de comités mixtes. Dans le Nord de l'Ontario, la gestion des services dans le secteur municipal devrait être assumée par les municipalités des régions et des districts, lorsqu'elles existent. Dans les autres régions du Nord, c'est le MSSC qui devrait assurer la gestion des services.

En nous demandant quel palier administratif devrait assumer le rôle de gestion des services, nous avons tenu compte en particulier de la nécessité de définir clairement les responsabilités provinciales et municipales, des antécédents de la participation municipale à cer-

tains secteurs de services et de l'équilibre entre la souplesse locale et la réglementation provinciale. Sur ce dernier point, nous nous sommes demandés si la gestion uniforme des services dans toutes les régions de la province exige des normes provinciales, ou s'il est plus avantageux que les services en cause puissent être adaptés localement.

D'autres services sociaux sont dispensés par le secteur du bénévolat en dehors du réseau public. Des organismes de bénévoles peuvent recevoir des subventions gouvernementales pour ces services, mais leur soutien leur vient surtout de dons de charité. Ces oganismes comprennent notamment les groupes de défense des personnes défavorisées, les groupes d'entraide et les organismes de développement communautaires et de planification. Ces organismes apportent une contribution inestimable à la vie des collectivités, surtout dans le domaine des nouveaux services novateurs. Comme ils sont surtout efficaces lorsqu'ils ne sont pas assujettis à des directives ou à des règlements officiels, le comité estime que ces organismes devraient rester en dehors du cadre provincial-municipal de gestion et de son propre mandat.

Accords de financement

Les préoccupations concernant les accords provinciaux-municipaux de financement du réseau des services sociaux sont l'une des raisons principales qui sont à l'origine de la présente étude. Les deux paliers administratifs partagent les mêmes préoccupations concernant la hausse des coûts et la complexité inutile de ces entetes.

Du point de vue des municipalités, il est indispensable qu'elles ne soient pas placées dans une situation les obligeant à partager le coût de services sur lesquels elles n'ont aucun droit de regard. Les municipalités s'inquiètent également de ce qu'elles n'ont pas toutes la même capacité de financer les services sociaux. L'AMO et l'ASBMO estiment que le partage des responsabilités financières est depuis longtemps inéquitable et qu'il s'est récemment détérioré. Elles sont d'avis que les municipalités assument une part plus importante qu'elles ne devraient du coût des services sociaux.

Du point de vue provincial, il est indispensable que les résultats des nouveaux accords proposés sur le partage des coûts correspondent au même équilibre financier relatif entre la province et le secteur municipal que celui qui existe dans le cadre des ententes actuelles. Si cet équilibre n'est pas réalisé au sein des dépenses des services sociaux, des compensations devront être trouvées dans d'autres transferts provinciaux aux municipalités.

Les ententes de financement proposées par le comité ne touchent pas la contribution apportée par le secteur du bénévolat. Nous recommandons cependant que le MSSC assure des subventions communautaires aux municipalités en fonction d'un coefficient approprié par habitant, pour aider à financer les services dispensés par les organismes du secteur du bénévolat en dehors du réseau de services gérés par le gouvernement.

En élaborant ses recommandations relatives au financement, le comité a cherché à associer clairement les responsabilités de gestion et de partage des coûts d'un service, à simplifier les coefficients de financement et à éliminer les anomalies de financement. Il a accordé une attention particulière à la capacité fiscale de l'ensemble du secteur municipal et à la capacité fiscale individuelle des municipalités.

Il a vérifié les incidences de ses recommandations en comparant les dépenses réelles de 1986 (exercice municipal) et de 1988-1989 (exercice provincial) et les dépenses ultérieures possibles pour les services sociaux, pour en évaluer les incidences.

Enveloppes de services : répartition des nouvelles fonctions

Le comité a défini cinq enveloppes de services aux fins de la répartition des responsabilités de gestion et de financement des services :

- les services à l'enfance
- les services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi
- les services en établissement pour les déficients mentaux
- les services de garde d'enfants
- les services de soutien communautaires

Services à l'enfance

Gestion:	**la province**
Financement:	**la province, 100 %**
Prestation:	**la province ou le secteur du bénévolat**

- **bien-être de l'enfance**
- **intervention auprès des enfants et des familles**
- **soins aux enfants**
- **développement de l'enfant**
- **soutien communautaire**
- **jeunes contrevenants**

Le comité recommande que le MSSC assure la gestion de l'enveloppe des services à l'enfance, y compris le bien-être de l'enfance. Les municipalités ne devraient plus être tenues de participer à la gestion ou au financement des sociétés d'aide à l'enfance.

La plupart des services de cette enveloppe exigent un niveau élevé de réglementation provinciale, en raison des mesures de protection uniformes qui doivent exister pour tous les enfants en Ontario. En outre, les municipalités n'ont actuellement qu'un rôle symbolique de gestion en siégeant au conseil d'administration des sociétés d'aide à l'enfance, car les sociétés ont surtout des comptes à rendre au MSSC. L'occasion est donc propice de définir clairement les responsabilités provinciales et municipales. Les municipalités devraient être libérées de leur obligation actuelle d'assumer 20 pour cent des budgets des sociétés d'aide à l'enfance.

Responsable de la gestion de ces services, le MSSC assumerait la responsabilité de leur prestation. Mais comme les ententes actuelles intervenues entre le MSSC et les organismes de bénévoles sur la prestation des services à l'enfance donnent de bons résultats, le comité recommande qu'elles soient maintenues et que le rôle du secteur du bénévolat soit préservé et encouragé.

Services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi

Services de soutien du revenu

Gestion:	**la province**
Financement:	**la province 100%**
Prestation:	**les municipalités**

- aide sociale générale
- prestations familiales
- aide complémentaire
- aide spéciale

Le programme de soutien du revenu répond aux besoins fondamentaux des particuliers et des familles. Toutes les personnes dans le besoin doivent être traitées sur un pied d'égalité, sans égard à leur domicile en Ontario. Ce programme doit donc être fortement réglementé et normalisé dans la province, et il se prête mal à une certaine souplesse au palier local.

La province a annoncé son intention d'adopter une nouvelle loi sur l'aide sociale intégrant l'aide sociale générale et les prestations familiales. Nous souscrivons à ce projet et recommandons que le MSSC assure la gestion d'un nouveau programme de soutien du revenu englobant l'aide sociale générale, les prestations familiales, l'aide complémentaire et l'aide spéciale.

À l'heure actuelle, l'aide sociale générale est dispensée par les municipalités, et les prestations familiales par le MSSC, à quelques exceptions près. Nous recommandons que le nouveau programme soit dispensé au palier municipal au niveau des régions, des comtés et des villes de district du Nord. En l'absence de ces structures municipales (dans certaines régions du Nord), le MSSC peut conclure une entente avec une commission de district pour l'administration de l'aide sociale ou avec d'autres organismes, ou dispenser lui-même le programme.

Le comité est d'accord avec l'évaluation faite par le Comité d'examen de l'aide sociale, des avantages de la prestation de ce programme par les municipalités, car elle permet de profiter de la tradition municipale de participation à ce programme et de promouvoir des contacts plus étroits avec le milieu local et de lui rendre des comptes.

Les municipalités devraient être tenues de dispenser le programme dans le cadre d'une entente avec le MSSC. Le comité recommande que le MSSC et l'AMO négocient un contrat type de prestation de ce service, pour résoudre des questions importantes comme la latitude que l'agent de prestation devrait avoir pour fixer les normes sur le nombre de cas ou les coefficients de dotation.

Le comité présente une recommandation distincte sur la prestation du programme de soutien du revenu aux personnes handicapées. Selon le Comité d'examen de l'aide sociale, ces clients devraient relever d'un nouveau régime national de pension et d'assurance-invalidité, et ils devraient entre-temps continuer d'être desservis par le MSSC. Nous estimons qu'à moins de la mise en oeuvre imminente d'un programme spécial de cette nature à l'intention des personnes handicapées, ces clients devraient recevoir les services par le biais du même agent de prestation que les autres clients du programme de soutien du revenu.

Le MSSC devrait assumer intégralement les allocations et prestations de soutien du revenu, y compris les coûts de l'aide complémentaire et de l'aide spéciale. Les municipalités devraient être libérées de leurs responsabilités actuelles sur le partage des coûts, qui les obligent à assumer 20 pour cent des prestations d'aide sociale générale et d'aide complémentaire, et 50 pour cent des prestations d'aide spéciale. Le soutien du revenu est l'un des rares volets du régime canadien de sécurité du revenu qui n'est pas intégralement financé par les paliers supérieurs de l'administration en Ontario. C'est l'un des programmes qui se prête le moins à un financement à même l'impôt foncier, les coûts ayant tendance à augmenter à des moments où l'administration locale est le moins en mesure d'assumer une hausse. Le programme de soutien du revenu doit être accessible, sur une base équitable, à toutes les personnes qui y sont admissibles en Ontario, et il ne devrait pas dépendre de la capacité d'une municipalité de lever des impôts.

Frais d'administration : Question non réglée

Position de l'AMO	**La province**	**100 %**
Position de l'ASBMO	**La province**	**75 %**
	Les municipalités	**25 %**
Position du MSSC	**La province**	**75 %**
	Les municipalités	**25 %**

Le comité n'a pu dégager un consensus sur la question de savoir si les municipalités devraient assumer une part des frais d'administration du programme de soutien du revenu.

Dans son rapport, le Comité d'examen de l'aide sociale recommandait que les municipalités assument une part des frais administratifs, et que le programme de soutien du revenu soit dispensé par les municipalités, à condition qu'elles soient désireuses d'assumer cette responsabilité et capables de le faire. Selon le modèle du Comité d'examen de l'aide sociale, certaines municipalités pourraient choisir de dispenser le programme, contrairement à d'autres. Pour éviter de dissuader les municipalités de dispenser ce programme, le Comité d'examen de l'aide sociale estimait que toutes les municipalités devraient assumer une part des frais d'administration du programme, même si elles ne le dispensent pas. Il a invité notre comité à élaborer une proposition précise sur le partage des coûts qui en tienne compte.

Nous avons adopté une approche quelque peu différente. Nous préconisons un système permettant aux municipalités de choisir de ne pas dispenser le programme. Nous recommandons que la gestion de ce programme dans la province relève des municipalités. En l'absence de structures municipales (comme dans certaines régions du Nord de l'Ontario), le MSSC devrait conclure une entente pour dispenser ce programme, ou le dispenser lui-même. Une fois que le MSSC et l'AMO auront négocié un contrat type sur la prestation des services, la prestation de ce programme par les municipalités devrait être obligatoire.

Les trois organismes représentés au comité ont présenté des points de vue différents sur la question du partage des frais d'administration :

- Les représentants de l'AMO estiment que l'obligation de partager les frais d'administration compromet l'objectif de clarté qu'elle vise, et que les municipalités ne devraient plus être tenues d'assumer des obligations financières pour des programmes sur lesquels elles n'ont aucun droit de gestion. Le programme de soutien du revenu relève de la gestion du MSSC et devrait relever exclusivement de la responsabilité financière du MSSC. L'AMO estime également que les municipalités n'ont pas besoin d'apporter une contribution financière pour être des agents efficaces de prestation du programme, car le contrat proposé établira les conditions de prestation du programme.
- Les représentants de l'ASBMO sont très favorables à la prestation du programme par les municipalités et favorisent le partage des frais d'administration, car ils estiment que les municipalités auront ainsi une influence plus grande dans leurs négociations avec le MSSC sur les normes et les coûts des services.
- Les représentants du MSSC ne perdent pas de vue que les accords de financement devraient représenter une solution financière équilibrée pour la province et pour les municipalités, et ils estiment qu'une contribution financière des municipalités aux frais d'administration aidera à atteindre cet objectif. Ils sont également d'avis que les municipalités devraient avoir un intérêt financier dans le processus de la négociation des contrats de prestation du service.

Le comité recommande que cette question soit réglée par le biais de discussions entre le Ministère et le secteur municipal, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'ensemble du rapport.

Services d'aide à l'emploi

Gestion: **la province***
Financement: **voir ci-dessous**
Prestation: **la province, les municipalités ou le secteur du bénévolat**

	Partage des coûts (%)	
	Municipalités	**Province**
· Programmes municipaux d'emploi (prestations familiales)	0	100
· Services de réadaptation professionnelle	0	100
· Ateliers protégés	0	100
· Programmes municipaux d'emploi (aide sociale générale)	20	80

* Recommandation à court terme; à plus long terme, la gestion municipale de ces services devrait être envisagée.

Les services d'aide à l'emploi du MSSC et des municipalités sont importants, car ils aident les clients qui reçoivent des prestations familiales et une aide sociale générale à acquérir leur autonomie économique, mais il n'est pas nécessaire que ces services fassent l'objet du même degré de normalisation ou de réglementation que le programme de soutien du revenu. La prestation de ces services comprend souvent un travail d'intermédiaire : le personnel aide les clients à s'inscrire aux programmes d'emploi dont ils ont besoin, qui peuvent être offerts par divers fournisseurs. Les services d'aide à l'emploi peuvent être facilement adaptés au milieu et comporter un droit de regard du palier local. Mais le comité propose qu'à court terme, la gestion de ces services relève du MSSC, ces services étant dans une période de transition; certains changements sont en cours, et certains programmes sont en voie de révision. À plus long terme, une fois que ces services seront pleinement mis en oeuvre, on devrait envisager que leur gestion relève du palier municipal.

Le comité recommande qu'à court terme, les coûts des services d'aide à l'emploi continuent d'être partagés comme ils le sont maintenant; en d'autres termes, les services aux personnes handicapées et aux autres clients des services d'aide à l'emploi du Ministère devraient être intégralement financés par le MSSC, et les coûts des services d'aide à l'emploi dispensés par les municipalités

(principalement aux clients qui reçoivent une aide sociale générale) devraient être partagés entre le MSSC et les municipalités à raison de 80-20. Le statu quo est ici recommandé, étant donné que ces services sont dans une période de transition. À plus long terme, si les municipalités en assument la gestion, le partage des coûts de ces programmes devrait être révisé.

Services en établissement pour les déficients mentaux

Gestion: **la province**
Financement: **la province, 100 %**
Prestation: **la province ou le secteur du bénévolat**

- établissements de l'Annexe I
- établissements de l'Annexe II

Ces établissements sont dans une période de transition; dans le cadre d'un plan à long terme du MSSC, un grand nombre d'entre eux sont progressivement en voie de disparition ou voient leurs activités réduites. L'étape actuelle de ce plan devrait être terminée en 1994. Les résidents de ces établissements sont peu à peu transférés dans des maisons ou des foyers communautaires plus petits, ou des logements subventionnés dans le cadre d'ententes favorisant la vie autonome. La responsabilité de la gestion et du financement de ces établissements relève actuellement du MSSC. La gestion et le financement des établissements qui continueront d'exister après 1994 devraient continuer de relever du MSSC. La prestation de ces services devrait se poursuivre dans le cadre des ententes actuelles.

Services de garde d'enfants

Gestion:	**les municipalités**
Financement :	**la province, 75 %; les municipalités, 25 %**
Prestation :	**les municipalités, le secteur du bénévolat ou le secteur privé**

- garderies
- garde d'enfants à domicile
- subventions aux parents à faibles revenus
- services de soutien

La gestion des services de garde d'enfants doit comprendre la planification locale, l'administration des subventions aux parents à faible revenu, l'exploitation directe ou l'achat de services, l'octroi des permis, l'inspection, le contrôle et l'évaluation, le développement communautaire, l'information du public et divers autres services de soutien.

Le comité recommande que les municipalités soient tenues d'assumer la gestion de tous les services de garde d'enfants dans leur territoire. La gestion municipale de ces services est préconisée parce que ce sont des services communautaires qui peuvent profiter de la souplesse locale dans l'établissement des priorités et l'élaboration d'un large éventail de services. Nous reconnaissons cependant que la province doit continuer de fixer les normes de ces services, pour protéger l'intérêt des enfants dans toute la province.

Les municipalités ayant un pouvoir de gestion sur les services de garde d'enfants, le comité recommande que le coût de ces services soit partagé entre le MSSC et les municipalités à raison de 75-25.

Au plan de la prestation de ces services, une gamme variée de fournisseurs municipaux et non gouvernementaux devrait être maintenue.

Services de soutien communautaires

Gestion:	**les municipalités**
Financement:	**la province, 75 %; les municipalités, 25 %**
Prestation:	**les municipalités, le secteur du bénévolat ou le privé**

Hébergement et soins

- foyers municipaux et de bienfaisance pour personnes âgées
- hébergement communautaire pour les déficients mentaux*
- résidences d'accueil

Soins de transition

- maisons de transition et programmes de réadaptation

Hébergement d'urgence

- programme de refuge et d'aide d'urgence
- hébergement et orientation pour les victimes de violence familiale
- centres d'accueil et refuges d'urgence

Services à domicile

- services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses
- programme intégré d'aides familiales*
- services de soutien à domicile
- services d'auxiliaires
- services de soutien et programme d'autonomie fonctionnelle pour les déficients mentaux*

Soutien communautaire et aide à la famille

- programmes de services de soutien communautaires et de quartier
- centres pour personnes âgées

Services de consultation

Services d'information et de renvoi

* La responsabilité de la gestion des services d'hébergement communautaire qui offrent des soins et des services de soutien aux déficients mentaux devrait être assumée par les municipalités en 1994. Le Programme intégré d'aides familiales n'est pas compris, pour l'instant, dans la responsabilité municipale de la gestion de ces services.

Cette enveloppe englobe une gamme variée de services, notamment des services d'hébergement et de soins, des services à domicile, un soutien aux particuliers et aux familles en situation d'urgence, des services de consultation et des services d'information et de renvoi. Les bénéficiaires de ces services

sont notamment les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes socialement défavorisées.

Comme s'agit de services communautaires, ces services sont particulièrement adaptés à la gestion locale. Les municipalités se sont toujours occupées d'un certain nombre de ces services comme les foyers pour personnes âgées et les soins à domicile. Elles sont bien placées pour évaluer les besoins et déterminer les priorités en fonction des circonstances locales. Le comité recommande que les municipalités soient tenues d'assumer la gestion de ces services, et que leurs coûts soient partagés entre le MSSC et les municipalités à raison de 75-25.

Deux exceptions sont cependant prévues. La première porte sur les services communautaires d'hébergement et de soutien aux déficients mentaux. Jusqu'à la fin de l'étape actuelle du plan pluriannuel du MSSC, prévue en 1994, le Ministère devrait continuer d'assumer seul la gestion et le financement de ces services. Les municipalités devraient alors assumer la gestion et 25 pour cent des coûts du financement de ces services communautaires. Le comité estime que cette enveloppe de services est particulièrement adaptée à la gestion locale. Mais nous désirons prévoir une certaine période d'adaptation pendant la fermeture progressive des établissements et la mise sur pied de services communautaires pour les remplacer.

La deuxième exception concerne le Programme intégré d'aides familiales, qui est également en période de transition. Ce programme est dispensé dans 18 municipalités, mais il devrait être élargi à toute la province. Il devrait continuer de relever du MSSC jusqu'à ce que sa mise en oeuvre soit plus avancée. À ce moment, on devrait envisager que les municipalités en assurent la gestion et en partagent les coûts.

Le comité aborde également la révision faite actuellement par le gouvernement provincial des soins de longue durée pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Cette révision intéresse le MSSC, le ministère de la Santé, l'Office des personnes handicapées et l'Office des personnes âgées. La province a indiqué qu'elle prépare une loi sur les soins de longue durée. Le comité est d'avis que toute modification proposée aux soins de longue durée qui aurait des incidences importantes sur la gestion municipale et le partage des coûts de cette enveloppe de services de soutien

Nouveau cadre provincial-municipal proposé

Enveloppes de services	Responsabilité de l'élaboration des lois et politiques	Responsabilité de la gestion	Responsabilité du financement
1. Services à l'enfance	la province	la province	la province
2. Services de soutien du revenu et à l'emploi	la province	la province	
– allocations et prestations			la province
– administration			question non réglée
– soutien à l'emploi			statu quo
3. Services en établissement pour les déficients mentaux	la province	la province	la province
4. Services de garde d'enfants	la province	les municipalités	la province, 75% les municipalités, 25%
5. Services de soutien communautaires	la province	les municipalités*	la province, 75% les municipalités, 25 %*

* La responsabilité de la gestion des services d'hébergement communautaire qui offrent des soins et des services de soutien aux déficients mentaux devrait être assumée par les municipalités en 1994. Le Programme intégré d'aides familiales n'est pas compris, pour l'instant, dans la responsabilité municipale de la gestion de ces services.

communautaires doit faire l'objet de discussions entre le MSSC et le secteur municipal, et pourrait modifier les recommandations du présent rapport.

Les organismes du secteur du bénévolat dispensent actuellement un grand nombre des services de l'enveloppe des services de soutien communautaires. Leur participation devrait être maintenue et renforcée.

Financement et incidences

Dans un domaine, notre rapport présente deux propositions sur le partage des coûts. La différence entre les deux modèles réside dans le financement de l'administration du programme de soutien du revenu. Selon la première proposition, les frais d'administration

TABLEAU 1

Partage proposé des coûts entre la province et les municipalités en fonction des dépenses 1988-1989[a] (en millions de dollars)

SERVICES	DÉPENSES RÉELLES			PROPOSITION 1		PROPOSITION 2 (comprend l'administration des services de soutien du revenu)	
	Part municipale	Part provinciale	Total	Part municipale	Part provinciale	Part municipale	Part provinciale
				0%	100%	0%	100%
Services à l'enfance	53,1	530,1	583,2	0,0	583,2	0,0	583,2
Services de soutien du revenu							
Allocations et prestations	136,0	2 006,3	2 142,3	0,0	2 142,3	0,0	2 142,3
						25%	75%
Administration	72,6	114,8	187,4	0,0	187,4	46,8	140,6
Services de soutien à l'emploi[b]							
Soutien à l'emploi	3,7	44,4	48,1	3,7[b]	44,4[b]	3,7[b]	44,4[b]
Programmes d'emploi pour les personnes physiquement et mentalement handicapées	0,0	72,9	72,9	0,0[b]	72,9[b]	0,0[b]	72,9[b]
				0%	100%	0%	100%
Services en établissement pour les déficients mentaux (Établissements des Annexes I et II)	0,0	319,5	319,5	0,0	319,5	0,0	319,5
				25%	75%	25%	75%
Services de garde d'enfants	36,6	267,1	303,7	75,9	227,8	75,9	227,8
Services de soutien communautaires[c]	116,9	840,2	957,1	230,7	726,4	230,7	726,4
				Subventions municipales	Subventions provinciales	Subventions municipales	Subventions provinciales
Information et renvoi	0,9	0,0	0,9	0,9	0,0	0,9	0,0
Dépenses municipales non partagées (administration et subventions)	9,1	0,0	9,1	9,1	0,0	9,1	0,0
Administration du ministère[d]	0,0	116,4	116,4	0,0	116,4	0,0	116,4
Total, dépenses provinciales-municipales brutes partagées	429,0	4 311,7	4 740,7	320,3	4 420,4	367,1	4 373,6
Dépenses provinciales-municipales brutes Partage des coûts (%)	9,0	91,0	100,0	6,8	93,2	7,7	92,3

a Les dépenses des programmes sont fondées sur l'exercice provincial 1988-1989, et les dépenses municipales non partagées sont fondées sur l'exercice municipal 1988 (année civile). Il s'agit des dépenses municipales nettes et des dépenses provinciales brutes.

b Les coûts des programmes d'aide à l'emploi pour les clients du programme de soutien du revenu continueront d'être partagés sur la base actuelle de 20-80 dans le cas des clients du programme d'aide sociale générale, comme le montrent les modèles. Ces données comprennent les dépenses d'aide à l'emploi pour les clients du programme de prestations familiales et du programme d'aide sociale générale.

c Dans ce tableau, les coûts des services communautaires d'hébergement et de soutien pour les déficients mentaux sont partagés. Il est recommandé que les municipalités en partagent les coûts dès 1994.

d Les frais d'administration du Ministère comprennent les salaires et avantages sociaux, les fournitures, le matériel et les dépenses des services de gestion et de prestation des programmes du Ministère.

sont intégralement assumés par le MSSC; selon la deuxième proposition, ils sont partagés à raison de 75-25. La première proposition indique des dépenses de 320 000 000 $ pour les municipalités, et de 4 420 000 000 $ pour le MSSC. La deuxième proposition indique des dépenses de 367 000 000 $ pour les municipalités, et de 4 370 000 000 $ pour le MSSC. (Les dépenses totales provinciales comprennent les remboursements fédéraux.) Ces propositions se comparent avec des dépenses de 429 000 000 $ pour les municipalités, et de 4 310 000 000 $ pour le MSSC en 1988-1989.

L'AMO favorise la formule 75-25 de partage des coûts des services de garde d'enfants et de soutien communautaires, à condition que les municipalités n'assument aucune obligation financière pour le programme de soutien du revenu, y compris pour son administration. Le MSSC favorise la formule 75-25 de partage des coûts à condition que les modifications proposées au financement n'aient pas pour résultat de faire en sorte que la province ou les municipalités assumeront une proportion plus importante de l'ensemble des coûts des services sociaux.

La province et les municipalités devraient partager les coûts des dépenses d'immobilisations dans les services sociaux sur la même base que les dépenses d'exploitation. Le coefficient varierait selon l'enveloppe de services.

Le comité a analysé les incidences financières de ses propositions sur le partage des coûts sur 48 municipalités. Il a constaté des écarts importants. Son analyse révèle que ces incidences s'expliquent principalement par trois facteurs : la composition actuelle des dépenses municipales en matière de services sociaux (si la municipalité assume des coûts élevés pour l'aide sociale générale, par exemple, qui relèvera du MSSC), la situation géographique et l'aire de rayonnement des établissements existants (comme les maisons de bienfaisance pour personnes âgées, dont les coûts ne sont pas actuellement partagés par les municipalités), et l'importance des services communautaires élaborés par le MSSC (comme les services de soutien aux déficients mentaux, dont les coûts finiront par être partagés par les municipalités dans le cadre des ententes de financement proposées).

Le comité recommande qu'en raison de leurs incidences diverses sur les municipalités, un plan soit élaboré pour favoriser

l'application progressive des nouvelles obligations de financement des municipalités.

Compte tenu de la capacité différente des municipalités de financer les services sociaux, le comité recommande que les municipalités puissent interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ou d'un organisme indépendant analogue concernant la part qu'elles assument des coûts des services sociaux. Le mécanisme et les critères d'appel devraient être élaborés dans le cadre du plan d'application des accords de financement proposés.

Le comité recommande aussi qu'un mécanisme nouveau et plus efficace de péréquation des ressources pour les municipalités soit élaboré, et qu'il tienne compte suffisamment des différences entre les municipalités dans leur capacité de financer les services sociaux.

Planification

À l'heure actuelle, aucune planification communautaire n'est obligatoire en matière de services sociaux. La planification communautaire est indispensable pour assurer à l'ensemble du réseau de services sociaux une plus grande cohésion et une meilleure coordination. Dans le cadre de nos propositions, le responsable provincial ou municipal de la gestion des services assumerait la responsabilité de la planification et de la détermination des priorités pour chaque enveloppe de services. Mais le comité ne perd pas de vue qu'il doit également y avoir un mécanisme de planification qui englobe toutes les enveloppes de services et concerne l'ensemble du réseau de services sociaux.

Le comité recommande qu'un processus de planification communautaire du réseau des services sociaux soit établi dans les collectivités de toutes les régions de l'Ontario. Les municipalités assumeraient la responsabilité de la préparation d'un plan communautaire de services sociaux intégrant les plans des responsables de la gestion de chacune des enveloppes de services. Ce rôle de planification est particulièrement adapté au développement communautaire du secteur municipal. En situant cette responsabilité

au plan municipal, la planification est plus proche de la base, où ses effets se feront sentir.

La planification locale devrait faire appel à tous les principaux intervenants dans le cadre de relations de collaboration : le gouvernement provincial et le palier municipal, le secteur du bénévolat, les clients et les résidents. Le plan devrait déterminer les priorités communautaires et servir à conseiller les gestionnaires et les bailleurs de fonds.

Les municipalités remettraient le plan au MSSC aux fins de révision. Le comité recommande que les plans locaux tiennent compte des orientations stratégiques du MSSC, et que le MSSC tienne compte également des plans stratégiques du milieu.

En vue d'établir des liens avec les autres services connexes, la planification devrait être coordonnée le plus tôt possible avec la planification des services de santé communautaires, qui ont des liens étroits avec les services sociaux. Il importe d'envisager aussi l'établissement de liens de planification avec les autres services connexes comme l'éducation et le logement.

Mise en oeuvre

Le rapport recommande un nouveau cadre de planification, de gestion et de financement du réseau de services sociaux permettant de définir clairement les responsabilités provinciales et municipales. Cette réorganisation vise à faire en sorte que le réseau soit plus efficace et à améliorer les relations entre tous les intervenants du réseau, y compris le secteur du bénévolat.

De l'avis du comité, il est important que ce rapport soit traité comme un ensemble. Les composantes du nouveau cadre proposé – particulièrement la gestion et le financement des services – sont étroitement liées. Le comité invite instamment la province et les municipalités à s'entendre sur la mise en oeuvre de l'ensemble des recommandations, tout en reconnaissant que l'application devra probablement se faire par étapes. Cette mise en oeuvre progressive devrait cependant se faire de façon à ne pas causer d'inconvénients fiscaux importants à la province ou au secteur municipal.

Une équipe de mise en oeuvre regroupant des représentants de la province, des municipalités et du secteur du bénévolat devrait être établie pour planifier et coordonner le processus de mise en oeuvre. En raison des incidences sur le personnel des modifications proposées aux responsabilités, et en vue de réduire le plus possible la désorganisation au sein du réseau, le comité recommande que l'équipe de mise en oeuvre accorde la première priorité aux aspects qui concernent les ressources humaines.

La planification conjointe de la mise en oeuvre des changements recommandés dans ce rapport devrait favoriser une collaboration plus efficace à l'avenir. Pour promouvoir la collaboration intergouvernementale, le comité recommande qu'un mécanisme bien défini de consultation permanente soit mis en place entre le gouvernement provincial et le secteur municipal sur les questions relatives aux services sociaux, et que dans le cadre de ces échanges, on assure le suivi des tendances et des incidences en matière de services sociaux.

Recommandations

Chapitre 4 – Gestion des services

Recommandation 1 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait être responsable de l'élaboration des lois et politiques pour le réseau de services sociaux. Il devrait s'acquitter de cette responsabilité en consultation avec les autres participants du réseau.

Recommandation 2 Dans la région Sud de l'Ontario, les responsabilités de la gestion des services dans le secteur municipal devraient être assumées au palier supérieur par les régions et les comtés.

Recommandation 3 Les comtés et les municipalités autonomes du Sud de l'Ontario devraient élaborer des ententes de collaboration pour la gestion des services, par le biais d'ententes mutuelles sur l'achat de services et la création de comités mixtes.

Recommandation 4 Dans le Nord de l'Ontario, les responsabilités de la gestion des services dans le secteur municipal devraient être assumées par les municipalités régionales.

Recommandation 5 **Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assurer la gestion de l'ensemble des services à l'enfance, y compris le bien-être de l'enfance. Les municipalités ne devraient plus être tenues de participer à la gestion des sociétés d'aide à l'enfance.**

Recommandation 6 **Le rôle des organismes du secteur du bénévolat dans la prestation des services à l'enfance devrait être maintenu et renforcé.**

Recommandation 7 **Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait avoir la responsabilité de la gestion d'un nouveau programme intégré de soutien du revenu regroupant les programmes existants d'aide sociale générale et de prestations familiales.**

Recommandation 8 **L'aide spéciale et l'aide complémentaire devraient faire partie du programme intégré de soutien du revenu et relever de la gestion provinciale.**

Recommandation 9 **Les services de soutien du revenu devraient être dispensés par les régions, les comtés et les villes des districts du Nord. Lorsque ces structures municipales n'existent pas, le ministère des Services sociaux et communautaires peut conclure des ententes avec une commission de district pour l'administration de l'aide sociale ou d'autres organismes, ou dispenser lui-même le programme.**

Recommandation 10 **Des négociations devraient commencer sans délai entre l'Association des municipalités de l'Ontario et le ministère des Services sociaux et communautaires sur l'élaboration d'un contrat type de prestation de services pour le programme de soutien du revenu.**

Recommandation 11 **Si un programme de remplacement n'est pas élaboré sous peu pour remplacer le programme provincial de soutien du revenu visant les personnes handicapées, ces clients devraient être desservis par le même agent de prestation que les autres clients du programme de soutien du revenu.**

Recommandation 12 À court terme, la gestion des services d'aide à l'emploi dans le cas des clients du programme de soutien du revenu devrait relever du ministère des Services sociaux et communautaires. À plus long terme, une fois ces programmes pleinement mis en oeuvre, la possibilité que leur gestion relève des services municipaux devrait être envisagée.

Recommandation 13 L'agent responsable de la prestation du programme de soutien du revenu devrait assurer la prestation des services d'aide à l'emploi aux clients du programme de soutien du revenu, directement ou par l'achat de services.

Recommandation 14 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait continuer d'assumer la responsabilité de la gestion du service des soins en établissement fournis aux déficients mentaux.

Recommandation 15 Les municipalités devraient être tenues d'assumer la responsabilité de la gestion de tous les services de garde d'enfants dans leur territoire.

Recommandation 16 La nouvelle loi provinciale sur les services de garde d'enfants devrait autoriser le transfert des pouvoirs de gestion appropriés aux municipalités. Le secteur municipal devrait être consulté avant l'adoption de cette nouvelle loi.

Recommandation 17 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait consulter les municipalités sur les politiques et réglements concernant la gestion locale des services de garde d'enfants.

Recommandation 18 Les municipalités devraient continuer de recourir à une gamme variée d'agents de prestation de services de garde d'enfants.

Recommandation 19 Les municipalités devraient être tenues d'assumer la responsabilité de la gestion des services communautaires de soutien dans leur territoire, sauf dans les cas suivants :

- Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait conserver la responsabilité de la gestion des services communautaires d'hébergement et de soutien offerts aux déficients mentaux tant que la phase actuelle de son plan pluriannuel ne

sera pas terminée; cette responsabilité devrait alors être assumée par le secteur municipal;
- La responsabilité municipale de la gestion du Programme intégré d'aides familiales ne devrait être envisagée qu'une fois bien établies les orientations du programme.

Recommandation 20 Toute modification proposée aux soins de longue durée qui aurait des incidences importantes sur la gestion municipale des services communautaires de soutien devrait faire l'objet de discussions ultérieures entre le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités.

Recommandation 21 La nouvelle loi générale sur les services communautaires, en cours d'élaboration au ministère des Services sociaux et communautaires, devrait donner aux municipalités les pouvoirs appropriés de gestion des services communautaires de soutien. Le secteur municipal devrait être consulté avant la présentation de cette nouvelle loi.

Recommandation 22 Les municipalités devraient avoir le pouvoir de réglementer, agréer et inspecter les maisons de repos, si telle est leur intention.

Recommandation 23 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait consulter les municipalités sur les règlements et politiques touchant la gestion des services communautaires de soutien.

Recommandation 24 Le rôle des organismes de bénévoles dans la prestation des services communautaires de soutien doit être maintenu et renforcé.

Chapitre 5 – Financement

Recommandation 25 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assumer intégralement les coûts des services à l'enfance, y compris les services assurés par les sociétés d'aide à l'enfance.

Recommandation 26 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assumer intégralement les coûts des allocations et prestations d'un programme intégré de soutien du revenu, y compris l'ensemble des coûts de l'aide spéciale et de l'aide complémentaire.

Recommandation 27 La question du partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu n'ayant pas été réglée, elle devrait être étudiée par le ministère des Services sociaux et communautaires et des représentants du secteur municipal. L'entente finale sur cette question devrait tenir compte du nouveau cadre de responsabilités recommandé dans le présent rapport.

Recommandation 28 Les ententes de financement des services de soutien à l'emploi ne devraient pas êtres modifiées à court terme. À plus long terme, si la gestion de ces services est assumée par les municipalités, il faudrait envisager alors d'apporter des corrections au partage des coûts.

Recommandation 29 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait continuer de financer intégralement les coûts des services en établissement (établissements de l'Annexe I et de l'Annexe II) pour les déficients mentaux.

Recommandation 30 Le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités devraient contribuer au partage des coûts des services de garde d'enfants sur une base de 75-25.

Recommandation 31 Le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités devraient partager les coûts des services communautaires de soutien sur une base de 75-25, compte tenu des exceptions suivantes :

- La responsabilité provinciale du financement des services communautaires d'hébergement et de soutien aux déficients mentaux devrait être maintenue jusqu'à l'achèvement de l'étape actuelle du plan pluriannuel du MSSC. À ce moment, ces services devraient faire partie de l'enveloppe des services communautaires de soutien, dont les coûts sont partagés par les municipalités.
- Une fois que les orientations stratégiques et les incidences financières du programme intégré d'aides familiales auront été clarifiées et que sa mise en oeuvre de ce programme sera plus avancée, les ententes de financement devraient être révisées.

Recommandation 32 **La province et les municipalités devraient partager les coûts des dépenses d'immobilisations dans les services sociaux dans la même proportion que les coûts des dépenses d'exploitation.**

Recommandation 33 **Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait accorder aux municipalités des subventions convenables en fonction de leur population, pour les aider à fournir des subventions communautaires aux organismes de bénévoles.**

Recommandation 34 **Un plan devrait être élaboré pour favoriser l'application progressive des nouvelles obligations de financement des municipalités.**

Recommandation 35 **Les municipalités qui assument les responsabilités de la gestion des services sociaux devraient avoir le droit, dans certaines circonstances, d'interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ou d'un organisme indépendant analogue concernant la part qu'elles assument des coûts des services sociaux. Les mécanismes et les critères d'appel devraient être élaborés dans le cadre du plan d'application des accords de financement proposés.**

Recommandation 36 **En collaboration avec le secteur municipal, le gouvernement provincial devrait élaborer un mécanisme nouveau et plus efficace de péréquation des ressources pour les municipalités, qui tienne compte suffisamment des coûts des services sociaux et des ressources fiscales municipales.**

Recommandation 37 **Les ressources provinciales allouées aux programmes dont les oûts sont partagés avec les municipalités devraient être suffisamment souples pour permettre la détermination des priorités à l'échelon local dans le cadre des enveloppes de services.**

Recommandation 38 **Les décisions provinciales relatives au financement devraient être annoncées suffisamment tôt pour permettre la planification des services et l'établissement des budgets à l'échelon local.**

Chapitre 6 – Planification

Recommandation 39 Un processus de planification communautaire du réseau des services sociaux devrait être établi dans les collectivités de toutes les régions de l'Ontario.

Recommandation 40 Le plan communautaire de services sociaux devrait recommander les priorités communautaires, à partir d'une définition des besoins et dans le contexte des réalités fiscales. Il devrait comprendre les plans des divers gestionnaires de services et servir à conseiller les gestionnaires et les bailleurs de fonds.

Recommandation 41 Le plan communautaire de services sociaux devrait viser le long terme, et les priorités devraient être définies dans le cadre d'un cycle de trois à cinq ans, et mises à jour chaque année. Le plan devrait être remis au ministère des Services sociaux et communautaires. Le ministère devrait revoir tous les plans communautaires de services sociaux pour s'assurer qu'ils sont conformes aux orientations stratégiques provinciales.

Recommandation 42 La zone de planification du processus de planification communautaire des services sociaux devrait être constituée par les frontières existantes des régions, des comtés et des districts, et comprendre toutes les municipalités de palier inférieur, y compris les municipalités autonomes, qui se retrouvent dans ces frontières. Le processus de planification regroupant au moins deux comtés ou deux districts devrait être favorisé dans les cas où cela permet de renforcer la planification.

Recommandation 43 La préparation du plan communautaire de services sociaux devrait relever de la responsabilité de l'administration municipale au niveau de la région et des comtés. En l'absence de ces structures municipales, le ministère des Services sociaux et communautaires devrait déterminer la structure de planification communautaire la plus appropriée.

Recommandation 44 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait s'assurer que ses plans stratégiques et ses orientations politiques sont communiqués pour pouvoir être pris en compte dans les

plans communautaires de services sociaux. La communication devrait être faite au moment opportun, et être conforme au processus de la planification locale et de l'établissement des budgets. Dans ses propres processus de planification stratégique et l'établissement des budgets, le ministère devrait tenir compte des priorités en matière de services sociaux des diverses collectivités ontariennes.

Recommandation 45 L'élaboration du plan communautaire de services sociaux devrait faire appel à la participation de tous les intervenants principaux, soit des représentants du gouvernement provincial, le palier municipal, le secteur du bénévolat, les autres fournisseurs de services, les utilisateurs de services et les autres citoyens.

Recommandation 46 Le processus de planification des services sociaux devrait être coordonné avec la planification des services de santé communautaires.

Recommandation 47 Il importe d'établir des liens de planification avec les autres organismes de services connexes comme les conseils scolaires, les commissions et les sociétés de logement, les offices de transport, les services de loisirs, les établissements d'enseignement postsecondaire et les autres organismes des services correctionnels.

Recommandation 48 Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait relier sa planification stratégique et sa détermination des priorités en matière de services sociaux à la planification stratégique provinciale des services communautaires de santé et des autres services connexes. Les plans, les orientations et les initiatives élaborés grâce aux liens entre le MSSC et les autres ministères devraient être communiqués à l'échelon local.

Recommandation 49 Le ministère des Services sociaux et communautaires et le secteur municipal devraient partager les coûts de la planification communautaire des services sociaux dans une proportion de 75-25.

Recommandation 50 Dans toute la mesure du possible, les ministères provinciaux qui participent aux services sociaux et aux autres services connexes devraient utiliser les mêmes frontières géographiques correspondant aux frontières des régions, des comtés et des districts.

Recommandation 51 Une information compatible sur le planification devrait être élaborée pour tous les services à la personne, en commençant par les services sociaux et les services de santé communautaires.

Recommandation 52 Toutes les municipalités devraient s'assurer qu'elles ont un mécanisme de gestion des relations entre la planification de l'utilisation du sol et la planification des services sociaux et des autres services connexes.

Chapitre 7 – Mise en oeuvre des changements proposés

Recommandation 53 Le gouvernement de l'Ontario et le secteur municipal devraient conclure une entente le plus tôt possible sur la mise en oeuvre du nouveau cadre provincial-municipal proposé. Une fois cet accord intervenu, une équipe de mise en oeuvre regroupant des représentants de la province, du secteur municipal et du secteur du bénévolat devrait immédiatement être constituée par la province pour planifier et coordonner le processus de mise en oeuvre.

Recommandation 54 La mise en oeuvre des nouvelles responsabilités provinciales-municipales devrait se faire de façon à ne pas causer d'inconvénients fiscaux importants à la province ou au secteur municipal dans son ensemble.

Recommandation 55 En raison des incidences sur le personnel des modifications proposées aux fonctions et responsabilités provinciales-municipales, et en vue de réduire le plus possible la désorganisation au sein du réseau, l'équipe de mise en oeuvre doit accorder la première priorité aux aspects qui concernent les ressources humaines. Le personnel et ses représentants doivent participer à ce processus. Les questions que devra étudier l'équipe de mise en oeuvre comprennent les stratégies en matière

de relations de travail et de ressources humaines, les stratégies de recyclage du personnel et les échéanciers de mise en oeuvre.

Recommandation 56 Le ministère des Services sociaux et communautaires, l'Association des municipalités de l'Ontario et l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario devraient fournir une aide aux municipalités qui en ont besoin pour acquérir une plus grande compétence en matière de gestion des services.

Recommandation 57 Le gouvernement de l'Ontario devrait accélérer l'élaboration des nouvelles lois nécessaires pour mettre en oeuvre le présent rapport.

Recommandation 58 L'équipe de mise en oeuvre devrait organiser des consultations officielles avec un groupe de référence du secteur du bénévolat pour recueillir ses avis sur les questions de mise en oeuvre qui concernent le secteur du bénévolat.

Recommandation 59 Un mécanisme bien défini de consultation permanente devrait être mis en place entre le gouvernement provincial et le secteur municipal sur les questions relatives aux services sociaux.

Recommandation 60 La base de données financières de l'étude provinciale-municipale sur les services sociaux concernant les dépenses en matière de services sociaux devrait être maintenue et mise à jour périodiquement. Le gouvernement provincial et le secteur municipal devraient assurer le suivi des tendances et des incidences en matière de services sociaux dans le cadre de consultations périodiques.

Chapitre un

Introduction

Mandat du comité

L'étude provinciale-municipale sur les services sociaux a été entreprise en mai 1987 et terminée en novembre 1989. Elle a été réalisée par un comité de 11 membres, comprenant quatre représentants du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (MSSC), quatre représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et trois représentants de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario (ASBMO). Le comité avait pour mandat (voir le texte intégral du mandat à l'Annexe A) d'étudier les relations provinciales-municipales en matière de prestation et de financement des services sociaux et communautaires. En raison de la nécessité reconnue d'une réorganisation de ces relations, le comité a été invité à proposer un cadre plus rationnel de partage des responsabilités en matière de prestation de services et de partage des coûts.

Plusieurs critères de base ont été indiqués pour le choix de ce nouveau cadre, qui devrait répondre aux préoccupations municipales concernant les ententes de financement actuelles et être conforme aux orientations stratégiques provinciales en

matière de services sociaux. La nouvelle structure devrait aussi prévoir :

- un certain équilibre entre les pouvoirs décisionnels locaux et le respect des normes provinciales d'accessibilité;
- des méthodes souples et simplifiées d'administration des programmes;
- des liens clairement définis entre les ententes sur le partage des coûts et le pouvoir décisionnel;
- une méthode de planification provinciale-municipale des programmes.

Dans l'élaboration de ce nouveau cadre, le comité devait étudier les questions stratégiques découlant de la restructuration des relations provinciales-municipales, déterminer les objectifs et les principes sur lesquels ces relations doivent être établies, définir les avantages et les lacunes du réseau existant de services et des ententes sur le partage des coûts pour tous les programmes du réseau, et trouver d'autres façons d'assurer une prestation plus efficace des services.

Une étude nécessaire

Cette étude était à la fois nécessaire et opportune pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les structures de planification, de prestation et de financement du réseau ontarien de services sociaux n'avaient pas fait l'objet depuis longtemps d'une étude complète. Divers examens des programmes et politiques avaient été réalisés par le MSSC, et le Comité d'examen de l'aide sociale avait fait une étude approfondie du programme de soutien du revenu en 1988, mais l'étude provinciale-municipale sur les services sociaux se distinguait des examens précédents par son ampleur. Lors de la constitution du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux, il fut reconnu que le temps était venu de procéder à une étude de l'ensemble du système, du point de vue des fonctions et responsabilités des deux paliers administratifs.

C'est la première fois que la gestion provinciale-municipale du réseau de services sociaux fait l'objet d'une révision. Le présent rapport recommande une réorganisation des fonctions et responsabilités provinciales et municipales, dont la mise en oeuvre devrait avoir des incidences positives importantes sur l'efficacité du réseau. Ces dernières années, le réseau de services sociaux et le contexte social, économique et politique dans lequel il s'insère ont considérablement évolué. Le réseau est devenu tellement complexe et important qu'il ne peut plus être géré comme il l'était il y a dix ou quinze ans. Les programmes et services se sont multipliés, en raison de la croissance démographique, mais aussi par suite de l'évolution des besoins et des attentes. Aujourd'hui, les municipalités offrent une gamme variée de services sociaux. Pour sa part, le MSSC compte quatre bureaux régionaux, 13 bureaux de secteur et 74 bureaux locaux dans toute la province, qui remplissent diverses fonctions et assurent notamment la prestation directe de services. Des services sociaux sont également offerts par plus de 2 000 organismes non gouvernementaux, dont certains appartiennent au secteur du bénévolat et au secteur privé.

Si cette diversité est l'une des richesses du réseau, elle entraîne aussi une certaine fragmentation qui jette la confusion dans l'esprit des clients et se traduit par des lacunes ou des chevauchements dans les services. Une amélioration de la coordination et de la planification s'impose, pour faire en sorte que le système soit plus efficace et utilise au maximum les ressources disponibles. Pour atteindre ces buts, il importe de clarifier les fonctions et les responsabilités. Un grand nombre de ces responsabilités en matière de prestation et de financement de services ont été déterminées au cours des années 1960 et n'ont pas été révisées de façon importante depuis lors.

La société évolue rapidement, ce qui a pour effet d'accroître les attentes du public en matière de services et de nécessiter l'adoption de nouvelles perspectives en matière de prestation des services. Les besoins du public évoluent aussi constamment, tout comme les personnes desservies par le réseau. L'Ontario est aujourd'hui une société multiculturelle diversifiée, et les services fournis par le réseau doivent en tenir compte. La province est également de plus en plus urbanisée, et le réseau doit être assez souple pour s'adapter aux conditions socio-économiques dans les milieux urbains en ex-

pansion du Sud de l'Ontario ainsi que dans les petites collectivités rurales et celles de la région Nord. Il ne faut pas non plus perdre de vue la nécessité d'une répartition équitable des services entre les grandes et les petites collectivités, ainsi qu'entre les milieux urbains et ruraux.

Les orientations générales du gouvernement provincial s'adaptent également à l'évolution des circonstances. Par exemple, ces dernières années, le gouvernement provincial a annoncé de nouvelles politiques sur les services de garde d'enfants et adopté une nouvelle approche pour favoriser la vie des déficients mentaux dans leur milieu. Il a aussi annoncé une réforme importante du programme d'aide sociale, en réponse aux recommandations du Comité d'examen de l'aide sociale (rapport *Transitions*), qui préconisait de nouvelles perspectives visant à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à retrouver leur autonomie.

Dans le cadre de tous ces changements, les coûts du réseau de services sociaux n'ont cessé d'augmenter. Depuis longtemps, les ententes de financement préoccupent beaucoup les municipalités, qui demandent d'être dégagées de leurs responsabilités en matière de financement dans le cas des programmes sur lesquels elles n'ont presque aucun droit de regard. Les coefficients actuels de partage des coûts des services sociaux entre la province et les municipalités sont complexes et obscurs. Au fil des ans, les ententes de financement ont surtout été modifiées en fonction des besoins du moment, et ces changements ont eu des effets dissuasifs sur certains programmes et ont entraîné des injustices qu'il faut éliminer.

Malgré cette fragmentation des responsabilités, la nécessité d'une plus grande planification communautaire et d'une meilleure coordination des services, et les problèmes qui découlent des ententes de financement, le réseau fonctionne remarquablement bien, en raison surtout de la détermination de son personnel et de l'importance qu'il accorde aux clients. Mais il importe absolument, pour le bien des clients et du personnel dévoué qui travaille dans le réseau, que ces obstacles à l'amélioration de l'efficacité du réseau soient éliminés. C'est pour répondre à ces questions que la présente étude a été entreprise.

Portée de l'étude

Les questions décrites ci-dessus sont très vastes, mais le comité les abordait dans une perspective particulière, son mandat étant d'étudier les relations provinciales-municipales. Les fonctions et responsabilités de la gestion du système devaient retenir notre attention. Nous avons abordé la planification des services, que nous jugions essentielle à la bonne gestion du réseau; nous avons étudié le rôle des gestionnaires de services et ses relations avec la prestation des services; nous avons aussi analysé les ententes provinciales-municipales en matière de financement. Ces perspectives ont influé directement sur la façon dont le comité a abordé les questions et sur le contexte dans lequel il a examiné le fonctionnement du réseau.

La meilleure façon de préciser les liens entre cette étude et les pro-grammes du réseau de services sociaux est peut-être d'indiquer ce que cette étude n'est pas. Le comité n'a pas procédé à un examen des programmes, car il n'avait pas le mandat d'évaluer la pertinence ou l'efficacité des programmes, ou d'analyser les politiques relatives aux programmes. Par exemple, dans notre étude du programme sur le bien-être de l'enfance, nous n'avons pas évalué les méthodes suivies par les sociétés d'aide à l'enfance pour placer un enfant en famille d'accueil, ni les prestations accordées aux familles d'accueil pour prendre soin d'un enfant. Mais nous nous sommes demandé quel palier de l'administration devrait assumer la responsabilité de la gestion des services à l'enfance, et si les municipalités devaient partager le coût des budgets des sociétés d'aide à l'enfance.

Le secteur du bénévolat Notre étude a porté essentiellement sur le rôle de la province et des municipalités, mais le comité n'a pas limité son analyse à ces deux seuls paliers de l'administration. Comme nous l'avons déjà indiqué, le réseau des services sociaux fait appel à la participation de plus de 2 000 organismes, qui s'occupent de façon diverse de l'élaboration, de la prestation et du financement des services sociaux. Un grand nombre de ces organismes sont des associations de bénévoles sans but lucratif, relevant de conseils d'administration locaux dont les membres sont

bénévoles.[1] Des représentants du secteur du bénévolat ont participé à cette étude en qualité de conseillers, et ils ont souligné la détermination des organismes bénévoles de continuer de jouer un rôle essentiel dans le réseau des services sociaux. Le comité tient à reconnaître la contribution importante du secteur du bénévolat au réseau des services sociaux. Les recommandations du présent rapport concernant le rôle du secteur du bénévolat ont été faites en tenant compte de la contribution essentielle que les bénévoles devraient continuer d'assurer.

Le secteur privé Un grand nombre de services sociaux sont assurés dans le cadre d'entreprises commerciales à but lucratif. Par exemple, bien des services de garde d'enfants sont assurés par des exploitants privés, et les maisons de repos sont gérées principalement par le secteur privé. Les organismes de bénévoles se sont interrogés sur l'ampleur du rôle que devraient jouer les organismes à but lucratif dans le réseau de services sociaux. Le comité estime que cette question échappe à son mandat.

Un contexte élargi Le comité a aussi étudié le réseau de services sociaux dans le contexte élargi des réseaux de services connexes et des relations intergouvernementales.

Comme les besoins sociaux des personnes ne correspondent pas tout à fait au mandant des divers ministères provinciaux, un grand nombre de clients sont desservis par une gamme variée de fournisseurs de services, par exemple les services sociaux, la santé, l'éducation et le logement. Le comité a donc étudié les interrelations entre les services sociaux communautaires et les services connexes, particulièrement les services de santé, qui recouvrent de façon importante les services sociaux.

Le gouvernement fédéral joue aussi un rôle important dans le financement des services sociaux, principalement dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada et du Financement des

---

1 Certains organismes sans but lucratif ont largement recours à des bénévoles dans la prestation de leurs services, mais un grand nombre engagent du personnel spécialisé. Le "secteur du bénévolat", comme nous l'entendons dans le présent rapport, comprend les organismes gérés par un conseil d'administration formé de bénévoles et dont les activités ne visent pas un but lucratif. Un grand nombre sont des organismes de charité enregistrés.

programmes établis. Dans son analyse sur le partage des coûts, le comité a incorporé une description de la contribution financière du gouvernement fédéral, en raison des incidences importantes des remboursements fédéraux sur le coût total du réseau pour le gouvernement provincial. Il n'a cependant pas approfondi les ententes de financement entre l'Ontario et le gouvernement fédéral.
Un autre aspect dont le comité a tenu compte dans ses délibérations concerne les relations entre le gouvernement de l'Ontario et les municipalités dans des domaines autres que les services sociaux, par exemple les mesures de protection de l'environnement et l'application des lois. Le comité reconnaît que les services sociaux ne sont qu'un élément de l'ensemble des relations provinciales-municipales.

Les autochtones Dans son rapport, le comité n'a pas abordé expressément la question des services sociaux aux autochtones de l'Ontario. Il lui apparaît valable qu'une étude spéciale soit faite de cette question, les autochtones du Canada jouissant d'une reconnaissance constitutionnelle spéciale à titre de premiers habitants de ce pays.

Les services sociaux à l'intention des Amérindiens des réserves sont souvent assurés par les bandes elles-mêmes. Un grand nombre d'entre elles assurent la prestation de l'aide sociale générale, et trois organismes amérindiens de la région Nord de l'Ontario qui ont les attributions des sociétés d'aide à l'enfance assurent les services de bien-être de l'enfance dans le cadre de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Dans le cas de certains services sociaux dispensés aux Amérindiens des réserves qui ont un statut, 93 pour cent des coûts sont assumés par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'entente de 1965 signée avec l'Ontario sur le bien-être des Indiens; d'autres services dispensés aux autochtones font l'objet d'un partage des coûts de la même façon que les services offerts aux autres citoyens ontariens.

En raison du statut spécial des peuples autochtones, des engagements de la province à l'égard de l'autonomie des autochtones et de l'existence d'un forum pour les négociations tripartites entre les représentants des Amérindiens, le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario, le comité n'a pas abordé dans le cadre de cette étude la question des services sociaux autochtones.

Méthodologie

Avant d'élaborer ses recommandations, le comité a procédé à d'importants travaux de recherche et de consultations.

Dès le début, il a mis sur pied six groupes d'étude chargés d'analyser les fonctions et responsabilités existantes, d'établir les questions principales à aborder et de recommander des modifications éventuelles dans six catégories de programmes :

- maintien du revenu
- services de garde d'enfants
- services à l'enfance
- services aux personnes âgées
- services aux personnes handicapées
- services de soutien communautaires

La constitution de ces groupes d'étude a permis de répartir un sujet complexe en éléments d'étude distincts. Les membres des groupes d'étude choisis pour représenter les trois organismes du comité étaient largement représentatifs des décideurs du réseau de services sociaux et comprenaient des responsables politiques, des fonctionnaires municipaux supérieurs, des cadres politiques et du personnel régional du MSSC et des représentants des organismes bénévoles de toute la province. Les groupes d'étude ont consacré plusieurs mois à la recherche et aux délibérations, à la collecte de l'information et à l'analyse des questions. En janvier 1988, ils ont présenté au comité leurs rapports, qui ont servi de base à la préparation d'un document de travail au printemps 1988 (la liste des membres des groupes d'étude figure à l'Annexe B).

Le document de travail du comité, publié en avril 1988, a été largement diffusé dans l'ensemble du réseau de services sociaux. Les destinataires ont été invités à participer à des rencontres de consultation ou à présenter des mémoires au comité pour faire connaître leurs réactions au document et présenter des suggestions en vue d'améliorer les relations provinciales-municipales. L'étape des consultations a commencé en mai et s'est poursuivie jusqu'en octobre 1988. La formule des ateliers de travail a été retenue pour les 13 séances de consultations publiques organisées dans neuf centres (au moins une séance dans chaque région de la province). Environ

1 000 personnes ont participé à ces rencontres, et le comité a également reçu 97 mémoires présentés par divers organismes municipaux et associations de bénévoles (la liste de ces organismes figure à l'Annexe C).

Lors des consultations, le comité a invité divers organismes à participer à l'étude. À l'automne 1988, le groupe de référence du secteur du bénévolat a été constitué pour présenter au comité les points de vue des organismes de bénévoles. Ce groupe, dont la liste des membres figure à l'Annexe D, a communiqué avec tous les organismes du secteur du bénévolat pour connaître leurs points de vue et leurs préoccupations, a préparé des documents de travail et présenté des recommandations sur les principales questions. Ce groupe a apporté une contribution importante en fournissant une information précieuse et des perspectives élargies permettant d'élaborer des recommandations.

Une fois les consultations terminées, le comité a délibéré sur les questions à résoudre. Les membres de son personnel ont analysé les mémoires présentés au comité et préparé des résumés sur les rencontres de consultation, en plus de passer en revue d'autres documents connexes et de préparer des dossiers de travail pour les délibérations du comité. Une base de données financières sur les dépenses provinciales-municipales en matière de services sociaux a été constituée, et a servi à élaborer des recommandations sur le partage des coûts. Des données ont été recueillies et analysées pour deux années : l'année 1986 (année civile de l'exercice municipal), et l'exercice 1988-1989 aux fins provinciales (1er avril - 31 mars). Les corrections nécessaires ont été apportées pour établir les corrélations entre les dépenses provinciales et municipales, les budgets portant sur des périodes différentes.

Deux enquêtes distinctes ont été faites auprès des municipalités pour connaître les dépenses en matière de services sociaux qui ne faisaient pas l'objet d'un partage des coûts de la part du gouvernement provincial en 1986 et en 1988. Des recherches complémentaires ont été effectuées pour recueillir l'information nécessaire sur les ententes de partage des coûts en dehors du Canada, et une enquête a été entreprise sur les ententes provinciales-municipales de partage des coûts en matière de services sociaux dans les autres provinces canadiennes. Des données ont aussi été recueillies sur

les ententes de financement provinciales-municipales concernant d'autres ministères du gouvernement de l'Ontario.

Ces sources variées de renseignements, de suggestions et de points de vue ont aidé le comité dans ses délibérations et pour la préparation du présent rapport.

Chapitre deux

Un monde en évolution

Le présent chapitre fournit certaines données de base permettant de mieux comprendre les questions étudiées par le comité. Il ne s'agit pas d'un historique détaillé du réseau ou d'une analyse complète des tendances sociales, mais bien plutôt d'une présentation du contexte général dans lequel s'insère le réseau de services sociaux. (Les personnes qui désirent mieux connaître l'histoire du réseau de services sociaux peuvent consulter le document de travail du comité et d'autres sources indiquées dans la bibliographie.)

Évolution du réseau des services sociaux

Le réseau actuel de services sociaux existe depuis plus d'un siècle. Sa longue histoire et l'évolution des rôles assumés par les pouvoirs publics et les organismes communautaires à diverses périodes expliquent en partie pourquoi l'Ontario dispose aujourd'hui d'un système caractérisé par la présence d'une gamme variée d'organismes gouvernementaux et de bénévoles, un ensemble complexe de formules de partage des coûts, la participation financière de trois paliers administratifs et une réglementation découlant de plusieurs

lois distinctes régissant les différents services. Le système actuel remonte au XIX[e] siècle, à l'époque où les municipalités, les organismes de charité et les Églises étaient les principaux dispensateurs de l'aide aux personnes démunies. Si les municipalités et le secteur du bénévolat ont continué de jouer un rôle important dans le réseau, la province et le gouvernement fédéral ont assumé au cours des années un rôle de plus en plus grand. En plus de cette évolution des responsabilités au plan des structures, il y a eu bien des changements apportés à l'éventail et à la nature des services sociaux dispensés, à leur financement et à leur prestation.

Un survol de l'évolution du réseau, en particulier de l'évolution des relations provinciales-municipales en matière de services sociaux, permet de situer les principaux moments de cette évolution. C'est ainsi qu'en 1846 l'Assemblée législative de la province a adopté une loi autorisant les cantons à lever des fonds par le biais de l'impôt foncier pour aider à soulager la misère. Le débat se poursuit aujourd'hui sur la pertinence du recours à l'impôt foncier pour financer les programmes sociaux, surtout l'aide sociale. Un pré-cédent a été établi en 1874 en matière de financement provincial des services sociaux lorsque l'Ontario a adopté pour la première fois une loi intitulée "Charity Aid Act" en vue d'assurer un soutien financier aux programmes locaux de bien-être social.

Vers la fin des années 1800 et au début du XX[e] siècle, le gouvernement provincial a commencé à jouer un rôle plus actif en matière de services sociaux en adoptant des lois établissant des critères obligatoires pour certains programmes sociaux, et prévoyant notamment qu'une proportion précise des coûts devait être assumée par les municipalités. Par exemple, les établissements d'assistance publique continuaient d'être gérés et financés par les municipalités et les organismes de charité, mais leur existence était stipulée par la loi provinciale. Les lois adoptées au cours de cette période visaient la protection de l'enfance, les accidents du travail et les allocations aux mères. En 1929, la loi provinciale sur les pensions de vieillesse comportait une nouvelle formule de partage des coûts prévoyant une contribution de 50 pour cent du gouvernement fédéral, de 30 pour cent de la province et de 20 pour cent des municipalités, et cette répartition est encore en vigueur aujourd'hui pour un grand nombre de programmes.

Un déplacement du niveau de responsabilité gouvernementale en matière de services sociaux a commencé à se produire au cours de la Crise et de la Deuxième Guerre mondiale, principalement pour des raisons de nécessité économique. Le contexte difficile de l'époque a eu pour effet d'accroître la demande d'aide sociale, et les municipalités n'avaient pas les ressources financières pour dispenser les services nécessaires. Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral ont donc assumé un plus grand nombre de programmes sociaux, soulageant ainsi les municipalités de certaines de leurs responsabilités financières. C'est ainsi que la province assumait intégralement les coûts des allocations aux mères, et le gouvernement fédéral adoptait pour la première fois une loi sur l'assurance-chômage. Mais les municipalités assumaient également de nouveaux rôles dans le soutien du réseau de services sociaux, en pleine croissance.

Ce déplacement des responsabilités s'est poursuivi après la guerre, au fur et à mesure de la croissance du réseau. On constate aussi à cette époque une tendance à l'universalité de certains programmes de bien-être social. Le programme de sécurité de la vieillesse, financé par le gouvernement fédéral, fut adopté au cours des années 1950; en 1965, le Régime de pensions du Canada a été institué; en 1966, un régime universel d'assurance de soins médicaux et d'hospitalisation est entré en vigueur en Ontario. Ces programmes universels ont permis d'éliminer une partie des pressions exercées sur le reste du réseau en offrant un nouveau "filet de sécurité" aux Canadiens âgés et malades.

On reconnaissait aussi de plus en plus l'obligation pour l'État, représenté par les paliers supérieurs de l'administration, de jouer un rôle important pour répondre aux besoins des personnes défavorisées. En 1966, le Régime d'assistance publique du Canada a été institué, prévoyant un programme national de partage des coûts d'une gamme variée de services sociaux dispensés aux personnes dans le besoin par le gouvernement fédéral et les provinces. Dans le cadre de ce régime, qui est toujours en vigueur, le gouvernement fédéral s'engageait à assumer la moitié des coûts provinciaux des programmes approuvés, sans limite. Le Régime d'assistance publique du Canada a eu des incidences importantes sur le réseau ontarien. Les dispositions législatives furent reprises en intégrant les normes du régime canadien, et une nouvelle loi fut adoptée.

Les autorités fédérales et provinciales assumant un rôle plus important, par le biais de nouveaux programmes ou du partage des coûts dans le cadre du régime canadien, le fardeau financier qui avait toujours été celui des municipalités et du secteur du bénévolat fut en partie atténué. Les municipalités conservaient leurs responsabilités à l'égard des personnes définies comme bénéficiaires à court terme de l'aide sociale et continuèrent dans une certaine mesure de s'occuper des services aux personnes âgées et du bien-être de l'enfance. Mais en même temps qu'un grand nombre de programmes établis commençaient à relever des paliers supérieurs, les collectivités ontariennes connaissaient une expansion rapide, de nouvelles demandes surgissaient et de nouveaux services étaient mis sur pied, surtout à l'échelon local. Le réseau de services sociaux prenait de l'ampleur et accordait maintenant plus d'importance à la prévention, au soutien aux familles et au développement communautaire. C'est pour exprimer la nature de ces nouveaux rôles que le "Public Welfare Department" devenait, au cours des années 1960, le ministère des Services sociaux et à la famille, puis le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) au cours des années 1970.

Le nouveau Ministère s'occupa d'un nouveau groupe de clients dans les années 1970, assumant la responsabilité des déficients mentaux dans le cadre d'un important remaniement gouvernemental. Simultanément, une place plus importante était accordée à la prestation des services dans les collectivités. Il s'agissait de remplacer progressivement les services offerts dans les gros établissements régionaux et de fournir de nouvelles possibilités de vie communautaire à des milliers de déficients mentaux. Cette tâche colossale, qui n'est pas encore terminée, a été accomplie en collaboration avec le secteur du bénévolat, plus particulièrement les Associations for Community Living à l'échelon local. À la fin des années 1970, le MSSC assumait également de nouvelles responsabilités de consolidation et de coordination d'une gamme étendue de services provinciaux à l'enfance. En 1979, le ministère décentralisait ses activités en intensifiant la prestation des programmes et la prise de décision par les bureaux régionaux et les bureaux de secteur, en raison de leurs liens plus étroits avec les collectivités locales.

Les municipalités participèrent également à la prestation de différentes sortes de services, comme les systèmes de transport

adapté aux personnes physiquement handicapées, l'accessibilité au logement par le biais de sociétés municipales de logement sans but lucratif et les services subventionnés de garde d'enfants. D'importants changements organisationnels et politiques ont eu lieu dans un certain nombre de municipalités au cours des années 1970, avec l'expansion des municipalités régionales. Les régions ont alors regroupé un certain nombre de fonctions administratives locales, notamment les services sociaux. L'Ontario compte aujourd'hui dix municipalités régionales, en plus de la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto, créée en 1953.

Problèmes actuels

Les priorités sociales évoluant sans cesse, le public ontarien exerce des pressions considérables en vue d'améliorer et élargir le réseau de services sociaux. Par ailleurs, tous les paliers de l'administration ne perdent pas de vue la nécessité d'une gestion aussi efficace que possible de ce réseau très diversifié, qui ne vise plus seulement aujourd'hui les personnes qui ont besoin d'une aide financière. Dans cette section, nous décrirons brièvement l'évolution actuelle du réseau et les problèmes que doivent résoudre les autorités provinciales et municipales en matière de gestion des services sociaux (pour de plus amples renseignements sur le réseau et ces problèmes, voir le document de travail du comité).

Clarification des responsabilités Les municipalités désirent que les responsabilités soient clairement définies, de façon à n'être responsables que des services sur lesquels elles ont un droit de regard important. À leur avis, le rôle qu'elles jouent dans le système actuel fait qu'elles sont toujours perdantes. Des obligations législatives et réglementaires leur sont imposées par Queen's Park, ainsi que des restrictions financières provinciales, mais elles n'en sont pas moins perçues dans leur milieu comme responsables de programmes sur lesquels elles n'ont presque aucun droit de regard. Les municipalités veulent avoir le pouvoir de gérer les services dont elles sont responsables, tant au plan quantitatif que qualitatif,

et elles veulent que des revenus suffisants leur soient garantis pour assurer une gestion efficace.

Réforme des programmes Le MSSC établit actuellement de nouvelles orientations dynamiques en matière de programmes pour le réseau de services sociaux. Dans son rapport *Transitions*, le Comité d'examen de l'aide sociale préconisait l'abandon d'une politique de maintien du revenu au profit d'une aide en vue de favoriser la transition vers l'autonomie. Le MSSC a déjà mis en oeuvre la première étape des réformes souhaitées par ce comité. Le plan pluriannuel du MSSC concernant les déficients mentaux est axé sur la désinstitutionnalisation et la promotion d'une vie autonome. Les services aux personnes âgées visent de plus en plus également une aide au maintien à domicile, pour aider ces personnes à garder leur autonomie le plus longtemps possible. En ce qui concerne les services à l'enfance, la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, adoptée en 1984, favorise une démarche davantage intégrée pour répondre aux besoins des enfants et des familles. Le MSSC a aussi indiqué qu'il entend proposer de nouvelles mesures législatives dans le domaine des services communautaires et des services de garde d'enfants.

Services communautaires Les collectivités sont à la source du réseau de services sociaux. C'est là que sont d'abord reconnus les besoins nouveaux et que sont appliquées en premier lieu les idées novatrices en matière de services. La tendance que l'on constate à accentuer le caractère communautaire des services sociaux tient compte de cette réalité.

Les services communautaires favorisent l'intégration des bénéficiaires, par exemple les déficients mentaux, dans leur milieu. En un certain sens, tous les services ont des assises dans une collectivité, mais les petits foyers de groupe s'insèrent dans un quartier comme ne peuvent le faire les grands établissements. En raison de cette tendance à l'intégration, les municipalités s'occupent davantage de services sociaux, car c'est surtout à l'échelon municipal que se fait la planification de l'utilisation du sol et des services communautaires. Dans une perspective de planification et de gestion, le mouvement vers des services à la base donne

une responsabilité décisionnelle plus grande à l'échelon local – aux autorités municipales ou aux autres organismes locaux.

Le Plan général du MSSC affirme que la collectivité doit être le point de convergence de la planification des services et le centre de responsabilité de la prestation des services. Ce principe doit cependant tenir compte des responsabilités provinciales touchant l'accessibilité de certains services dans toute la province et l'application de normes régissant ces services. Il importe de trouver l'équilibre entre la responsabilité locale et la souplesse nécessaire dans les collectivités, et la responsabilité provinciale et le respect de normes dans toute la province.

La réalité fiscale Dans le discours du Trône d'avril 1989, le gouvernement de l'Ontario a défini ses grandes priorités stratégiques visant à réformer l'aide sociale, à renforcer l'économie, à investir dans l'éducation, à assurer la sécurité des collectivités, à promouvoir un mode de vie sain et des soins de santé de qualité, et à donner l'exemple en matière de protection de l'environnement. Tous ces domaines se disputent les recettes fiscales provinciales. Par ailleurs, la province cherche à réduire son déficit budgétaire au nom d'une saine gestion fiscale et se voit obligée de compenser les réductions des paiements de transfert fédéraux. En plus de réduire le taux de croissance de ses paiements de transfert aux provinces dans les soins de santé et l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral a reporté son programme sur les services de garde d'enfants et annoncé son intention d'adopter une taxe fédérale sur les produits et services (TPS), qui aura des incidences sur la situation fiscale de l'Ontario.

Les municipalités se voient confier de nouvelles responsabilités par le gouvernement provincial, mais elles s'inquiètent de ce que ces nouvelles responsabilités ne s'accompagnent pas des ressources financières nécessaires pour les assumer. Dans son mémoire de 1989 (*Salvaging the Partnership*) au Conseil des ministres, l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a décrit les incidences d'un certain nombre de nouveaux programmes tels que les règlements sur l'environnement et les programmes sur la santé et la sécurité au travail, et les restrictions provinciales sur les transferts aux municipalités. La multiplication de ces nouvelles initiatives, selon l'AMO, oblige certaines municipalités à réduire leurs services,

tandis que d'autres doivent augmenter leurs taux d'imposition de façon considérable. Les plus touchées sont les municipalités qui connaissent une croissance importante, les municipalités nordiques et les municipalités plus petites. L'AMO recommandait au gouvernement de l'Ontario de s'engager à procéder à un partage des revenus, d'élaborer un nouveau programme de subventions inconditionnelles, de prévoir des dispositions législatives visant à protéger les municipalités contre toute dévolution de responsabilités provinciales sans financement correspondant, et d'inclure dans tous les nouveaux programmes présentés au Conseil des ministres un énoncé sur leurs incidences au plan municipal. En raison de l'incertitude de leurs obligations financières ultérieures au chapitre des services sociaux, un grand nombre de municipalités hésitent à accepter de nouvelles responsabilités.

Diversité des municipalités En proposant des changements dans les responsabilités municipales en matière de services sociaux, il importe de tenir compte de la diversité qui existe entre les municipalités, qui diffèrent beaucoup entre elles au plan de la densité démographique, du territoire desservi, des structures, des responsabilités et des possibilités de revenu.

Il y a en Ontario 839 municipalités, dans le cadre des municipalités régionales et de comtés et dans les districts du Nord. Il existe une grande diversité dans la prestation des services sociaux comme l'aide sociale générale et les foyers pour personnes âgées entre ces structures administratives locales. Dans la région Sud de l'Ontario, il y a neuf municipalités régionales, en plus de la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto, et 27 municipalités de comtés qui regroupent 17 villes autonomes assurant la prestation des services sociaux. Ces 17 villes autonomes dispensent des services sociaux de façon autonome par rapport aux comtés dans lesquels elles sont situées. Trois des comtés ne sont pas regroupés aux fins de l'administration du soutien du revenu.

Des programmes discrétionnaires comme les services de garde d'enfants et les services de soutien communautaires peuvent être dispensés par une municipalité régionale ou de comté, ou par des villes autonomes ou des cantons.

Dans la région Nord de l'Ontario, on trouve non pas des comtés, mais dix districts territoriaux à des fins exclusivement judiciaires et

administratives. En outre, la municipalité régionale de Sudbury et la municipalité du district de Muskoka ont leurs propres ententes sur la prestation des services sociaux. À cette fin, la municipalité du district de Muskoka agit comme une municipalité régionale, et les services sociaux de la municipalité régionale de Sudbury sont administrés par le district de Sudbury.

Six districts ont une commission de district pour l'administration de l'aide sociale, qui dispense les programmes de soutien du revenu dans le cadre de dispositions législatives spéciales, et où siègent des représentants des municipalités du territoire et des représentants de la province. La commission de district dispense les programmes de soutien du revenu au nom de toutes les municipalités dans son district, sauf pour les villes de Sault-Sainte-Marie, Timmins et North Bay, qui administrent ces programmes de façon autonome. Dans les quatre districts qui n'ont pas de commission de district pour l'administration de l'aide sociale, 71 municipalités, dont la ville de Thunder Bay, dispensent leur propre programme de soutien du revenu.

Dans la région Nord, les services aux personnes âgées sont dispensés par neuf commissions de district et deux commissions municipales de foyers pour personnes âgées. Les commissions de district pour l'administration de l'aide sociale peuvent dispenser des programmes discrétionnaires comme les services de garde d'enfants. Les services de soutien communautaires peuvent être offerts par les commissions de district des foyers pour personnes âgées ou par les municipalités. Dans les dix districts, il y a des territoires non érigés en municipalités, où le MSSC assume directement la responsabilité des services sociaux.

Près des deux tiers des résidents de l'Ontario habitent une municipalité dotée d'une forme régionale d'administration (ce qui comprend les dix municipalités régionales créées entre 1969 et 1974, la municipalité de la Communauté urbaine de Toronto, la municipalité du district de Muskoka et le comté restructuré d'Oxford). Les différences qui existent au plan des structures munici-pales et de l'importance du territoire peuvent avoir des incidences sur les services sociaux; par exemple, les régions sont davantage susceptibles que les municipalités plus petites de disposer d'un personnel et d'une certaine compétence administrative pour la gestion d'une gamme variée de programmes. Les

problèmes associés aux services varient également selon les municipalités : dans les régions urbaines densément peuplées, la prestation des services aux clients ou les relations entre les clients et les services ne posent pas autant de problèmes que dans les municipalités rurales et celles de la région Nord.

Coordination et consultation Une préoccupation de plus en plus importante dans le réseau de services sociaux concerne la coordination des services au sein du réseau et celle des services sociaux avec les autres structures connexes comme la santé, le logement et l'éducation. Les demandes faites au réseau sont plus complexes que jamais et nécessitent souvent l'intervention de divers organismes au sein du milieu. La consultation est indispensable pour que les parties puissent élaborer ensemble une réponse concertée aux nouveaux besoins.

Les initiatives interministérielles mettant à contribution le MSSC, le ministère de la Santé et d'autres ministères et bureaux gouvernementaux se multiplient. C'est ainsi qu'en 1988, le MSSC et les ministères de la Santé, de l'Éducation et du Logement ont organisé une conférence conjointe sur la planification communautaire. En 1989, le MSSC et le ministère de la Santé ont désigné un sous-ministre adjoint pour assumer les responsabilités de la santé communautaire et des services communautaires dans les deux ministères. Les deux ministères en cause participent à un programme de réforme des soins de longue durée aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Les municipalités se préoccupent également de la nécessité d'une plus grande consultation. Au cours des vingt dernières années, les municipalités et le gouvernement provincial ont cherché de bien des façons à engager des consultations sur des questions d'intérêt commun, notamment en matière de services sociaux. En 1969, le Comité municipal de liaison a été mis sur pied, remplacé en 1973 par le Comité provincial-municipal de liaison. Lors de la constitution, en 1982, de l'Association des municipalités de l'Ontario, un nouveau processus de consultation a été établi entre ce nouveau porte-parole politique des municipalités et le gouvernement provincial. L'Association des services sociaux municipaux de l'Ontario (ASSMO), qui est affiliée à l'AMO et représente les services sociaux municipaux, a son propre protocole de liaison avec le MSSC sur les

questions politiques et administratives. En 1989, l'AMO demandait que tous les ministères consultent périodiquement les municipalités et leur laissent un temps approprié pour donner leurs points de vue sur les initiatives qu'ils proposent, et qu'un comité du Conseil des ministres sur les affaires municipales soit constitué.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises récemment en vue d'améliorer les relations provinciales-municipales, comme en fait foi l'existence du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux. Un nouveau comité consultatif sur le financement provincial-municipal, où siègent des représentants de l'AMO, a été constitué pour conseiller le ministre des Affaires municipales. D'autres mécanismes de consultation sont en voie d'élaboration, notamment un forum de rencontres entre les sous-ministres du gouvernement de l'Ontario et les hauts-fonctionnaires des municipalités régionales.

Une société en évolution

Les changements dans les conditions économiques, les nouvelles priorités sociales, l'évolution des responsabilités gouvernementales et les nouvelles attitudes à l'égard des services sociaux ont eu des incidences sur l'évolution du réseau. Ces facteurs continueront d'influer sur les besoins et les attentes, ainsi que sur les réponses apportées par le réseau. Mais en raison du rythme du changement et du caractère complexe et diversifié de la société actuelle, l'aptitude du réseau à s'adapter aux demandes et orientations nouvelles est constamment remise en cause. Nous analysons brièvement ici les caractéristiques de cette évolution et ses incidences sur le réseau de services sociaux.[1]

Aspects démographiques

L'évolution démographique d'une société présente un intérêt particulier pour les services sociaux. La proportion des personnes âgées et des enfants dans la population, la composition des famil-

1 La source principale des statistiques utilisées ici est le document du MSSC intitulé *Contexte social de demain: Tendances et répercussions* (1989). On trouvera d'autres références à ce rapport dans la bibliographie.

les, le nombre de personnes handicapées, la diversité de la population et sa répartition régionale sont autant de facteurs qui interviennent dans les demandes imposées au réseau.

Vieillissement La population de l'Ontario vieillit de plus en plus. Les enfants de la génération du "baby boom", nés entre 1946 et 1966, avancent de plus en plus en âge, et la proportion des enfants et des jeunes dans la population est en baisse par suite du faible taux de natalité. Sans compter que les gens vivent plus longtemps en raison des progrès de la médecine et d'une meilleure alimentation. Le phénomène du vieillissement de la population est déjà amorcé, mais ses incidences ne se feront sentir que dans quelque temps. L'Ontario compte aujourd'hui 9 400 000 habitants, dont plus de 1 000 000 de personnes âgées, soit 11 pour cent de sa population. Les personnes âgées représenteront 16 pour cent de la population en l'an 2011, lorsque les premiers enfants de la génération du "baby boom" atteindront l'âge de 65 ans, et près de 20 pour cent en l'an 2020.

Le réseau de services sociaux commence à élaborer une gamme variée de services sociaux et de santé communautaires pour permettre aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible à domicile. Des mesures de soutien additionnelles, comme des services de répit, sont aussi élaborées pour aider les familles qui choisissent de garder à domicile leurs parents âgés. Il importe de coordonner les soins en établissement dans le réseau de santé et le réseau de services sociaux, pour faire en sorte que des services appropriés soient offerts aux personnes qui en ont besoin et que les installations soient utilisées le mieux possible.

Les enfants Le taux de natalité en Ontario est aujourd'hui très en deçà du taux de remplacement de 2,1 naissances par femme. Lors du dernier recensement, en 1986, il était de 1,68. Mais en raison simplement du nombre de femmes de la génération du "baby boom" qui sont en âge de procréer, le nombre d'enfants est toujours à la hausse. On estime qu'en 1988, il y avait en Ontario 2 300 000 enfants de moins de 18 ans, soit près de 25 pour cent de la population. Le nombre d'enfants devrait augmenter pour connaître un sommet de 2 500 000 au tournant du siècle, avant de com-

mencer à baisser. Vers l'an 2011, on estime que les moins de 18 ans ne représenteront que 20 pour cent de la population.

La demande de services à l'enfance ne devrait pas baisser au cours de la prochaine décennie. Malgré la baisse prévue du nombre d'enfants qui commencera à se faire sentir après l'an 2000, la demande de services pour les enfants ayant besoin de protection et présentant d'autres besoins spéciaux se maintiendra. On cherche de plus en plus à déceler et aider les enfants à risque, surtout chez les pauvres, et à concevoir des démarches intégrées entre plusieurs fournisseurs de services pour répondre aux besoins des enfants et de leur famille. Il y a aujourd'hui moins d'enfants que par le passé qui sont placés en famille d'accueil par les sociétés d'aide à l'enfance, mais il y en a beaucoup plus qu'avant qui reçoivent des services de protection et de prévention.

La famille La cellule familiale n'est plus ce qu'elle était, avec au moins deux enfants, le père travaillant à l'extérieur et la mère restant au foyer. Dans la moitié des familles ontariennes (contre 15 pour cent seulement au début des années 1960), le père et la mère travaillent à l'extérieur, comme l'indique la présence accrue des femmes dans la population active. Environ un tiers des mariages en Ontario se terminent par un divorce, et il y a beaucoup plus aujourd'hui de familles monoparentales et de familles reconstituées, avec des beaux-parents et des beaux-enfants. Il y a un plus grand nombre de conjoints de fait et de couples homosexuels qui forment des unités familiales. En moyenne, la famille est plus petite, et les couples sans enfants sont plus nombreux. Il y a aussi plus de familles aujourd'hui, avec ou sans jeune enfant à leur charge, qui prennent soin de leurs parents âgés.

Les services dont la famille a besoin aujourd'hui sont différents de ceux dont elle avait besoin dans le passé. Des services accessibles et abordables de garde d'enfants constituent une priorité pour un grand nombre de parents qui travaillent. En raison du vieillissement de la population, la pression imposée aux familles par la prestation des soins aux personnes âgées devrait être plus importante, et les services de soutien comme les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses se révèlent également nécessaires. Les parents d'enfants qui ont des besoins spéciaux doivent pouvoir compter sur des services souples accessibles après le travail ou les

fins de semaine. Les familles monoparentales sont particulièrement vulnérables, et leur nombre a presque triplé au cours des trente dernières années. En 1986, on comptait en Ontario 12 pour cent des familles où il n'y avait qu'un seul parent, la mère dans la grande majorité des cas.

Personnes handicapées La médecine moderne permet aujourd'hui de sauver la vie d'un plus grand nombre de personnes gravement atteintes et de bébés ayant des malformations congénitales que par le passé. Les progrès technologiques permettent à un nombre beaucoup plus grand de personnes handicapées de vivre de façon autonome, grâce à de nouveaux accessoires fonctionnels. Un grand nombre de personnes handicapées qui désirent travailler ont besoin d'une formation professionnelle et d'autres mesures de soutien pour se préparer au marché du travail. Les ateliers protégés, tout comme les grands établissements de placement, sont de plus en plus une chose du passé.

Alors que l'institutionnalisation était auparavant le mécanisme habituel choisi pour dispenser des soins à la plupart des personnes handicapées, on encourage tout particulièrement aujourd'hui les soins communautaires. Un grand nombre de familles choisissent de garder à la maison leurs enfants handicapés, et bien des adultes handicapés désirent mener la vie la plus autonome possible. Dans le cadre d'un plan à long terme, le MSSC est en voie de remplacer progressivement les grands établissements pour les déficients mentaux et de fournir à ces personnes de nouvelles possibilités de vie dans leur milieu et des services de soutien. Le réseau de services communautaires, qui desservait 4 600 déficients mentaux en 1975, fournit aujourd'hui divers services de soutien à plus de 25 000 déficients mentaux.

Diversité régionale D'ici l'an 2000, la population ontarienne devrait atteindre 10 900 000 personnes, soit près de 1 500 000 de plus qu'en 1988. La communauté urbaine de Toronto devrait alors avoir une population de 5 000 000 de personnes. L'augmentation continue de la population dans la région de Toronto se traduira probablement par une pénurie de logements abordables, tant pour les locataires que pour les acheteurs. La demande en services sociaux divers, comme les services de gar-

derie, devrait également augmenter dans les milieux urbains de l'Ontario.

Dans certaines parties des régions rurales de l'Ontario, la population se stabilise, tandis qu'elle baisse dans la région Nord, ces deux phénomènes étant principalement attribuables aux migrations vers les grandes villes. Les régions rurales et la région Nord de l'Ontario ont moins d'organismes de services sociaux, qui sont disséminés sur de plus grands territoires, ce qui rend impérieuses une coordination efficace et des mesures novatrices pour répondre aux problèmes découlant de l'accessibilité.

Multiculturalisme L'Ontario est une société multiculturelle, multiraciale et multilingue. Elle se diversifie de plus en plus, la moitié des nouveaux immigrants au Canada choisissant de s'installer dans cette province. En 1987, l'Ontario a accueilli près de 85 000 nouveaux arrivants. Près de la moitié des nouveaux immigrants en Ontario ne parlent ni l'anglais ni le français à leur arrivée. Ils viennent principalement de l'Asie, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale. Cette diversité exige que les services sociaux soient plus accessibles et adaptés aux besoins des différents groupes culturels.

Aspects économiques

La vigueur de l'économie ontarienne a des incidences manifestes en matière de services sociaux. Le taux de chômage et les niveaux de revenu ont des incidences sur la nécessité des services de soutien du revenu et autres mesures d'appoint. Au cours des dernières années, la situation économique générale a été favorable. La croissance réelle de l'Ontario a été de plus de 4 pour cent pendant six années consécutives; en 1988, l'Ontario a connu une croissance réelle de 4,9 pour cent, devançant les États-Unis et l'Europe.[1] Cette prospérité a favorisé l'augmentation des attentes du public et une plus grande concurrence pour le financement gouvernemental d'une gamme variée de nouveaux services et de services élargis, non seulement dans le réseau des services sociaux,

---

1 Ontario, ministère du Trésor et de l'Économie, *Budget 1989 de l'Ontario* (Toronto ; 17 mai 1989), p. 1.

mais dans une foule d'autres services, comme la santé, la protection de l'environnement et l'éducation.

Disparités régionales Les régions de l'Ontario n'ont pas toutes connu la même prospérité. Contrairement aux milieux urbains du Sud, à l'économie diversifiée, un grand nombre de villes de la région Nord, qui n'ont qu'une seule industrie, et beaucoup de collectivités rurales de la région Sud sont très vulnérables aux fluctuations des cours mondiaux des matières premières. En outre, la restructuration de l'économie a des incidences différentes selon les secteurs. Divers facteurs comme la globalisation des échanges commerciaux, le libre-échange canado-américain, les changements technologiques au travail et l'évolution vers une économie de services axée sur l'information entraînent des problèmes pour certaines industries, mais présentent des possibilités nouvelles dans d'autres secteurs.

La restructuration économique rend davantage nécessaire la formation professionnelle des travailleurs touchés par les fermetures d'usines ou les nouvelles technologies. Le taux de croissance de la population active est à la baisse, ce qui devrait permettre plus facilement aux jeunes qui terminent leurs études de se trouver du travail, mais les jeunes plus défavorisés qui ont des aptitudes professionnelles limitées continueront de rencontrer des obstacles dans la recherche d'un emploi stable. La participation croissante des femmes à la population active continuera d'exercer des pressions sur la demande en services de garderie.

Pauvreté Au Canada, c'est en Ontario que le taux de pauvreté est le plus faible. La situation s'est remarquablement améliorée au cours des vingt dernières années, en raison principalement d'un redressement de la situation financière des personnes âgées. Il y a quand même en Ontario près de 1 000 000 d'hommes, de femmes et d'enfants qui vivent pauvrement, certains groupes beaucoup plus que d'autres. Selon le Conseil national du bien-être social, le taux de pauvreté des mères seul soutien de famille en Ontario en 1986 était de 42 pour cent. Le taux de pauvreté des enfants était de 13,4 pour cent, et de 28 pour cent pour les personnes seules.

Contrairement à ce que l'on pense couramment, la majorité des familles qui vivent sous le seuil de pauvreté sont les salariés à faibles revenus, et non les prestataires de l'aide sociale. Le Comité d'examen de l'aide sociale a recommandé qu'un programme fédéral-provincial de supplément de revenu soit mis sur pied pour les salariés à faible revenu. Il a aussi recommandé l'adoption d'une nouvelle allocation d'enfants par le biais du régime de l'impôt sur le revenu, et un programme national de pension et d'assurance-invalidité pour les personnes handicapées. Le secteur du bénévolat s'est toujours préoccupé des pauvres, mais la multiplication récente des banques d'aliments a remis en question l'efficacité de la réponse apportée à la pauvreté par l'ensemble du réseau de services sociaux.

Le logement et les sans-abri L'un des problèmes sociaux de premier plan, surtout dans les grands milieux urbains, est le manque de logements abordables. En raison de la rareté des logements, de plus en plus de gens doivent consacrer à leur loyer un pourcentage beaucoup trop important de leur revenu. Il faut des années d'attente pour avoir un logement subventionné. Récemment, le MSSC a augmenté la subvention au logement versée aux bénéficiaires de l'aide sociale. Certaines familles sans logis vivent longtemps dans ce qui est censé être un refuge d'urgence à court terme.

Le problème des sans-abri ne relève cependant pas simplement de raisons financières. Certains sans-logis sont des marginaux, d'autres ont des troubles psychiatriques; certains sont des enfants qui ont quitté un foyer où ils étaient victimes de mauvais traitements, pour se retrouver victimes de la criminalité de la rue. Un grand nombre de ces personnes ne peuvent être rejointes que par des services itinérants adaptés à leurs besoins.

Sévices et agressions sexuelles Le public est de plus en plus sensibilisé, depuis quelques années, aux mauvais traitements et aux agressions sexuelles dont sont victimes les femmes et les enfants, et il y a maintenant des lois et des services qui visent à contrer ce problème. Un grand nombre de collectivités ontariennes disposent de maisons de transition pour les femmes battues et leurs enfants, mais l'accessibilité à ces services pose davantage de problèmes dans

les milieux ruraux et les régions éloignées. Un grand nombre de femmes qui décident de quitter leur conjoint font face à des difficultés économiques, car elles sont financièrement dépendantes de lui. Elles peuvent alors avoir besoin d'une aide financière et de services subventionnés de garde d'enfants.

On est cependant moins sensibilisé à un autre problème qui se pose de plus en plus, les sévices infligés aux personnes âgées. Les victimes de ces mauvais traitements sont surtout des femmes de plus de 75 ans, qui sont confuses et manquent d'autonomie au plan physique et financier. La consommation abusive d'alcool et de drogues légales et illégales a aussi des incidences très importantes sur le réseau de services sociaux, car elle peut conduire à la rupture de la famille; d'où la nécessité plus grande de programmes de réadaptation, de services de soutien communautaires et de programmes d'éducation et de prévention.

Droits et attentes

L'importance récente accordée à la légalisation des droits au Canada s'est accompagnée d'un empressement plus marqué de la part des citoyens à exercer et défendre leurs droits. L'intérêt public pour cette question est évident, comme en témoigne le nombre croissant de groupes de défense des droits en Ontario, qui représentent un éventail diversifié de problèmes et de personnes.

Lois sur les droits de la personne L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 a marqué une nouvelle ère dans la reconnaissance officielle des droits de la personne au Canada. Depuis lors, un certain nombre de mesures législatives ont été adoptées par les provinces. En Ontario, le Code des droits de la personne a été élargi pour assurer une meilleure protection aux personnes handicapées et interdire toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. La nouvelle loi ontarienne sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée a des incidences sur l'accès des clients à leur dossier personnel et la protection des renseignements d'ordre personnel, y compris les renseignements recueillis lors de l'examen des besoins en matière de services sociaux. La loi sur l'équité salariale adoptée en 1987 touche le secteur public et un certain nombre d'entreprises privées. L'équité en matière d'emploi, qui vise l'embauche et la promotion de groupes

désignés – les femmes, les autochtones, les francophones, les minorités raciales et les personnes handicapées – fait l'objet d'un programme obligatoire dans la fonction publique ontarienne.

Les Franco-ontariens La Loi sur les services en français, adoptée en 1986, prévoit que les services du gouvernement provincial doivent être accessibles en français dans certaines régions désignées de l'Ontario. Le MSSC cherche à déterminer les moyens les plus efficaces de rendre ses services accessibles en français dans les régions désignées. On estime que 540 000 Ontariens ont comme langue maternelle le français. La plupart des Francophones vivent dans les régions Est et Nord de l'Ontario; ils constituent environ 16 pour cent de la population de la région Est, et près de 29 pour cent dans la région Nord-Est. La demande de services sociaux en français devrait donc être plus forte dans ces régions, mais elle se manifestera aussi dans d'autres régions de la province.

Groupes de défense des droits L'augmentation du nombre de groupes de défense des droits se généralise dans la société. Dans les services sociaux, il y a beaucoup plus de ces groupes que par le passé. Ils comprennent les organismes de lutte contre la pauvreté, les groupes de défense des droits des personnes handicapées et les groupes d'appui aux parents seul soutien de famille. Ces groupes font souvent ressortir les lacunes en matière de services et exigent des améliorations; ils s'attendent aussi à participer aux consultations concernant les principales décisions sur l'évolution du réseau. De plus en plus de clients du réseau tiennent à exprimer leurs points de vue sur la façon dont le réseau répond à leurs besoins. Pour que les services soient plus adaptés aux besoins individuels, il importe de plus en plus que la programmation soit souple et que les services soient coordonnés pour pouvoir offrir aux clients une gamme variée de services.

Conclusion

L'évolution du réseau de services sociaux a modifié la société ontarienne telle qu'elle existe aujourd'hui. À son tour, le réseau continue d'évoluer sous la poussée des changements sociaux. C'est dans le contexte de ces nouvelles orientations et de ces nouvelles exigences du réseau, ainsi que des pressions exercées sur les rapports entre les partenaires provinciaux et municipaux, que le comité a tenu ses délibérations.

Chapitre trois

Principes de gestion du réseau

Ce chapitre présente les principes qui devraient, de l'avis du comité, servir de fondement à un nouvel encadrement des responsabilités provinciales-municipales en matière de services sociaux. C'est sur ces principes que le comité a fondé les recommandations présentées plus loin dans son rapport. Dans chacun des chapitres ultérieurs, nous indiquerons comment ces principes ont été appliqués.

Nous espérons que ces principes trouveront des applications au-delà du cadre du présent rapport et permettront d'orienter la gestion future du réseau. Nous reconnaissons que le réseau continuera d'évoluer en fonction des circonstances. Nous ne prétendons pas que ces principes sont immuables, mais nous pensons qu'ils devraient servir de points de repère utiles pour l'évaluation du réseau.

Ces principes visent à améliorer les relations provinciales-municipales dans la gestion des services sociaux, mais aussi à accroître l'efficacité du réseau de services sociaux et à améliorer les rapports entre tous les intervenants du réseau, y compris le secteur du bénévolat. Nous avons vu au Chapitre 1 comment le chevauchement des responsabilités, les problèmes découlant du partage des coûts et les autres pressions qui s'exercent sur les relations provinciales-municipales ont des incidences sur le fonctionnement du

réseau. En parvenant à atténuer ces problèmes importants – et le présent rapport propose des façons de régler plusieurs questions importantes – le réseau devrait, dans l'ensemble, être mieux géré.

Dans un réseau bien géré, les services sont planifiés, dispensés et financés avec la plus grande efficacité possible; il existe des liens entre les services connexes, tant à l'intérieur du réseau qu'avec les autres réseaux de services; les services sont souples et adaptés à la diversité et à l'évolution des besoins et des circonstances locales; enfin, la performance du réseau fait l'objet d'une évaluation continue, pour améliorer davantage ce qui va bien et corriger les lacunes. Dans le chapitre suivant, nous examinons la question de la gestion du réseau en fonction de catégories précises de services; dans le présent chapitre, nous abordons la gestion du réseau en le considérant comme un ensemble complexe interrelié. Nous pensons que l'amélioration de la gestion du système exige que les responsabilités provinciales et municipales soient clarifiées et réorganisées en fonction des principes ci-après.

Principes de gestion du réseau

1. Le gouvernement provincial et les municipalités assument la responsabilité conjointe d'administrer le réseau de services sociaux de façon à ce qu'il soit le plus efficace possible.

2. Les fonctions et responsabilités de chaque partie doivent être clairement définies et conformes aux capacités du palier administratif qui les assume.

3. L'autorité exercée doit être proportionnée aux responsabilités assumées et à l'obligation de rendre des comptes.

4. Il doit y avoir un certain équilibre entre l'équité au sein du réseau ontarien de services sociaux et la souplesse nécessaire à l'échelon local.

5. La participation du milieu est un élément essentiel de la planification et de la gestion du réseau de services sociaux.

6. Il importe de renforcer la planification et la coordination des services.

7. La consultation doit caractériser toutes les relations au sein du réseau.

8. Le réalisme fiscal doit être reconnu comme un facteur important dans la prise de décisions.

Principes de gestion du réseau

Principe no 1 *Le gouvernement provincial et les municipalités assument la responsabilité conjointe d'administrer le réseau de services sociaux de façon à ce qu'il soit le plus efficace possible.*

La gestion du réseau de services sociaux est une responsabilité conjointe convenue et acceptée par la province et les municipalités. Cela ne veut pas dire que tous les paliers de l'administration ont des responsabilités identiques, mais que chacune des parties a un rôle distinct à jouer. Ces rôles doivent cependant s'harmoniser pour que le réseau ne soit pas une simple série de programmes isolés. Les relations entre les deux paliers de l'administration doivent être ouvertes et dynamiques, s'adapter à l'évolution des circonstances et être marquées par le dialogue et la volonté de faire les compromis nécessaires. Les deux parties sont responsables du maintien de la qualité de ces relations.

Principe no 2 *Les fonctions et responsabilités de chaque partie doivent être clairement définies et conformes aux capacités du palier administratif qui les assume.*

Dans le cadre de cette responsabilité conjointe, les rôles respectifs des intervenants doivent être clairement définis. Dans le secteur municipal, on a la vive impression que les municipalités doivent actuellement participer à des programmes de services sociaux non pertinents pour l'administration locale – étant donné que la nature des programmes en cause exige que la province exerce presque

tous les pouvoirs de décision, ne laissant aux municipalités que la simple responsabilité administrative de la gestion des programmes et du partage des coûts. Les municipalités entendent demeurer des intervenants majeurs du réseau, mais elles tiennent aussi à participer à des programmes et à des services gérés de façon appropriée et dynamique à l'échelon local. Elles s'inquiètent également du fait que le chevauchement actuel des compétences est à l'origine de complexités inutiles au plan de l'administration et de la programmation et d'anomalies en ce qui concerne le partage des coûts.

Principe no 3 *L'autorité exercée doit être proportionnée aux responsabilités assumées et à l'obligation de rendre des comptes.*

Une fois les responsabilités clairement définies et attribuées au palier administratif approprié, le palier en cause doit avoir le pouvoir nécessaire pour exercer un droit de regard raisonnable sur les programmes. Dans le cas des municipalités, cela veut dire qu'elles doivent avoir le pouvoir de gérer les services et les ressources financières dans le cadre de paramètres provinciaux souples. Il est reconnu que le gouvernement provincial assumant la responsabilité législative du réseau de services sociaux, il interviendra toujours dans l'orientation des services et imposera certaines exigences en ce qui concerne l'obligation de rendre compte des fonds provinciaux dépensés à l'échelon local. Mais lorsque les municipalités assument la responsabilité des programmes et leur obligation de rendre des comptes, les prescriptions provinciales ne doivent pas être restrictives au point de saper la capacité des municipalités d'assurer la gestion des programmes.

Principe no 4 *Il doit y avoir un certain équilibre entre l'équité au sein du réseau ontarien de services sociaux et la souplesse nécessaire à l'échelon local.*

Il incombe à la province de faire en sorte que les services qui doivent être accessibles dans toutes les régions de l'Ontario soient raisonnablement accessibles aux personnes qui en ont besoin. En outre, certains programmes exigent l'adoption de normes provinciales pour assurer partout la même qualité des services. Mais il

n'est pas nécessaire de viser l'uniformité dans tous les services et dans tous les milieux. L'équilibre entre l'égalité et la souplesse, cela veut dire qu'il est parfois plus indiqué que certains programmes soient gérés par la province, alors que d'autres devraient relever de la responsabilité muncipale. Il peut également y avoir des compromis à l'intérieur d'un même programme : la province peut imposer certaines normes de qualité, mais laisser à la discrétion locale le soin de décider du niveau de service dans le milieu. Il n'est guère pratique d'imposer des règles absolues s'appliquant à toutes les situations, mais il importe de clarifier davantage cette question de l'équité au sein du réseau.

Principe no 5 *La participation du milieu est un élément essentiel de la planification et de la gestion du réseau de services sociaux.*

La participation communautaire au réseau de services sociaux peut prendre bien des formes. Elle peut comporter un travail de planification à l'échelon local permettant de regrouper un large éventail de participants au réseau comme les organismes de services du secteur du bénévolat, les résidents locaux et les clients. Elle peut passer par l'exercice d'un plus grand pouvoir sur les services sociaux de la part des municipalités, qui sont les plus proches des gens. Le comité approuve ces deux façons possibles de favoriser une plus grande participation communautaire au réseau. Le but de cette participation est de faire en sorte que le contexte et les besoins locaux soient pris en compte dans la planification, l'élaboration et la prestation des services sociaux. Le réseau doit être en mesure de s'adapter et d'innover pour répondre aux besoins et aux demandes d'une petite ville minière éloignée dans la région Nord, aussi bien qu'aux besoins et aux demandes d'une région fortement commercialisée et industrialisée du Sud de la province. En raison de cette diversité, les façons précises de faire progresser la participation communautaire peuvent varier.

Principe no 6 *Il importe de renforcer la planification et la coordination des services.*

La province et les municipalités doivent travailler ensemble à favoriser une meilleure planification et une meilleure coordination des services. Cela s'impose pour donner au réseau une plus grande

cohésion. La planification aide les personnes qui travaillent au sein du réseau à établir les priorités, à déterminer les lacunes et les chevauchement dans les services et à tenir compte du changement. Elle favorise également une compréhension commune des buts et objectifs du réseau. La coordination exige le partage de l'information, la collaboration dans l'élaboration et le partage des données, l'utilisation de formulaires et de calendriers communs, ainsi que d'autres initiatives conjointes. La coordination permet de simplifier la prise de décisions et les méthodes administrative. La planification et la coordination présupposent également l'établissement de liens entre le secteur du bénévolat et les autres participants au réseau de services sociaux. La planification et la coordination ne s'imposent pas seulement au sein du réseau de services sociaux. Elle exige également que des liens soient établis avec les autres services connexes, par exemple la santé et le logement, en raison des rapports étroits qui existent entre les services sociaux et les autres réseaux de services.

Principe no 7 *La consultation doit caractériser toutes les relations au sein du réseau.*

Ce principe est généralement accepté, mais il n'est pas toujours mis en pratique. En raison de la confusion qui entoure les fonctions et responsabilités de chacun et du manque de planification et de coordination à l'échelle du réseau, il est difficile de promouvoir le modèle de consultation suivie qui doit caractériser un système bien géré. La consultation ne veut pas nécessairement dire la recherche d'un consensus; il n'est pas nécessaire que tous les décideurs soient d'accord avec les avis qui leur sont exprimés. Mais pour qu'il y ait une véritable consultation, les avis doivent être demandés avant qu'une décision soit prise. L'établissement d'un forum de consultation entre les participants au réseau en vue d'échanges périodiques présente aussi bien des avantages.

Principe no 8 *Le réalisme fiscal doit être reconnu comme un facteur important dans la prise de décisions.*

Le réalisme fiscal exige que le réseau soit abordable. Il a des incidences sur les décisions touchant la prise en charge de la responsabilité des programmes, et l'amélioration ou l'expansion des

services. Dans l'ensemble, le secteur municipal n'a pas les ressources fiscales lui permettant d'assumer le même degré de responsabilité financière que la province, sans compter que les ressources fiscales varient considérablement selon les municipalités. Il est cependant reconnu que les deux paliers de l'administration doivent tenir compte des réalités fiscales dans la prise de décisions sur l'évolution du réseau de services sociaux. Il importe d'utiliser le mieux possible les ressources financières limitées, en reconnaissant qu'il y a toujours des priorités qui se font concurrence pour l'utilisation des ressources.

Application de ces principes

En mettant ces principes de l'avant, le comité est conscient du fait qu'ils peuvent prêter à des interprétations différentes, et qu'ils peuvent parfois se trouver en concurrence les uns avec les autres au moment de leur application.

Ces principes ont fourni au comité la base nécessaire à ses décisions. Le fait d'harmoniser les principes les uns avec les autres et d'interpréter leur application nous a aidés à bien clarifier le fondement de la prise de décisions. Nous pensons que la province et le secteur municipal devraient continuer à l'avenir de s'inspirer de ces principes, au fur et à mesure des questions qui se posent. À notre avis, ces principes favorisent le renforcement de relations de travail harmonieuses entre les deux parties et devraient concourir à une meilleure gestion et à une plus grande efficacité du réseau de services sociaux.

Chapitre quatre

Gestion des services sociaux

Dans le cadre de son mandat, le comité devait étudier la structure des fonctions et responsabilités provinciales-municipales et ses incidences sur la prestation des services. Il a donc examiné l'ensemble du réseau de services sociaux pour déterminer quel devrait être le palier administratif le plus approprié pour assumer la responsabilité de certaines catégories de services. Ce rôle, que nous définissons de façon plus détaillée au cours de ce chapitre, concerne la gestion des services. L'une des responsabilités de la gestion des services est de déterminer qui doit dispenser les services et comment ils doivent être dispensés.

Nous nous attardons principalement dans ce chapitre sur la fonction de gestion, car nous croyons que c'est dans ce domaine que le plus grand nombre d'améliorations doivent être apportées. Les préoccupations concernant le réseau ont tendance à être concentrées non pas à l'échelon de la prestation des services, où les travailleurs sociaux rencontrent les clients, mais plutôt à l'échelon de la prise de décisions. L'une des lacunes importantes du réseau actuel est la fragmentation du pouvoir décisionnel entre les groupes qui dispensent des services analogues. Cela entraîne de la frustration et de la confusion chez les clients et les fournisseurs de services. Le programme de soutien du revenu (appelé aussi

programme de maintien du revenu ou d'aide sociale) l'illustre bien : c'est là un programme dont la responsabilité est partagée, au plan législatif et administratif, entre deux paliers.

Une autre préoccupation importante porte sur les services actuellement attribués au secteur municipal comme relevant des responsabilités locales. Nous pensons qu'il est davantage indiqué que certains de ces services relèvent des responsabilités provinciales, car ils exigent une certaine uniformité au plan des normes et de leur accessibilité dans toute la province. Pour répondre à ces questions critiques, nous avons proposé une réorganisation des fonctions pour mieux les adapter aux conditions sociales actuelles et aux ressources des intervenants dans le cadre des relations provinciales-municipales.

Dans son examen de l'évolution ultérieure des fonctions et responsabilités, le comité a tenu compte des principales préoccupations qui ont été signalées au cours de cette étude concernant la prestation des services, notamment de la nécessité d'apporter les améliorations suivantes :

- une plus grande uniformité entre les milieux dans l'accessibilité de certains services;
- des orientations provinciales plus précises concernant les services qui doivent être partout accessibles;
- une plus grande participation locale (de l'administration municipale et du milieu) aux services communautaires;
- des pouvoirs municipaux correspondant aux responsabilités assumées et à l'obligation de rendre des comptes;
- une plus grande simplification des modalités administratives;
- une justification plus claire de l'emploi des fonds, surtout dans le cas des services fournis et financés par différentes sources;
- une meilleure coordination des services;
- une importance plus grande accordée aux services qui peuvent être utilisés par le plus grand nombre, par rapport aux services parallèles limités à des groupes cibles de clients comme les personnes handicapées ou les personnes âgées.

Dans le présent chapitre, nous décrivons brièvement la répartition des fonctions et responsabilités dans le réseau actuel, avant de passer en revue les résultats des consultations du comité et de

présenter une nouvelle optique de gestion des services sociaux. Nous distinguons bien les responsabilités concernant l'élaboration des lois et politiques, la gestion des services et leur prestation, et présentons ensuite des recommandations sur les nouvelles responsabilités provinciales et municipales.

Fonctions et responsabilités actuelles

Nous décrivons brièvement ci-après les fonctions qui sont actuellement exercées par l'administration municipale et par le MSSC, en indiquant les responsabilités municipales qui sont assumées de façon obligatoire ou discrétionnaire. Nous nous attardons principalement sur les fonctions provinciales et municipales, sans oublier cependant de décrire la contribution importante du secteur du bénévolat à l'élaboration et à la prestation des services sociaux. Ces fonctions et responsabilités sont décrites ci-après dans le cadre des six programmes définis dans le document de travail du comité. Les catégories actuelles de services figurent au Tableau 4-1.

Soutien du revenu La responsabilité du soutien ou du maintien du revenu est répartie entre la province et les municipalités. Les municipalités doivent administrer l'aide sociale générale. De façon générale, le MSSC administre les prestations familiales. C'est la province qui fixe le taux des prestations et indemnités des deux programmes par le biais des règlements d'application des lois respectives. Les critères d'établissement des besoins sont définis dans la loi.

C'est à l'échelon des régions et des comtés dans le Sud de l'Ontario que la responsabilité de l'administration de l'aide sociale générale est surtout exercée, même si certaines municipalités de palier inférieur l'assument également. Dans le Nord, il existe diverses structures pour la prestation du service, notamment les villes de district, les autres municipalités et les commissions de district pour l'administration de l'aide sociale. Dans les territoires du Nord non érigés en municipalités, l'aide sociale est administrée par le MSSC. Dans huit municipalités ontariennes, il existe un système intégré pour l'administration municipale des prestations familiales aux

TABLEAU 4-1

Catégories actuelles de services

CATÉGORIES	DESCRIPTION	EXEMPLES
1. Maintien du revenu	• Services visant à promouvoir le bien-être financier des particuliers et des familles et à les aider dans leurs efforts pour atteindre l'autonomie économique	• Aide sociale générale • Prestations familiales • Aide complémentaire • Aide spéciale • Soutien à l'emploi • Services de réadaptation professionnelle
2. Services de garde d'enfants	• Services officiels de garde d'enfants et services connexes visant à aider les parents à se procurer des services de garde et à se renseigner sur l'éducation des enfants	• Garderies • Garde d'enfants à domicile • Services de soutien • Subventions aux parents à faibles revenus
3. Services à l'enfance	• Six catégories de services axés sur les soins aux enfants et la protection de l'enfance	• Bien-être de l'enfance • Intervention auprès des enfants et des familles • Soins aux enfants • Développement de l'enfant • Soutien communautaire • Jeunes contrevenants
4. Services aux personnes âgées	• Gamme variée de soins psycho-gériatriques, soins de longue durée, soins en établissement, services communautaires et à domicile	• Foyers pour les personnes âgées (foyers municipaux et foyers de bienfaisance) • Centres pour personnes âgées • Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses • Programme intégré d'aides familiales • Soutien à domicile
5. Services aux personnes handicapées	• Gamme variée de soins en établissement et de services communautaires pour les personnes physiquement ou mentalement handicapées et les personnes atteintes de troubles psychiatriques	• Établissements des Annexes I et II • Hébergement communautaire pour les enfants et adultes déficients mentaux • Maisons de transition et foyers de groupe • Services de protection des adultes • Services d'auxiliaires • Ateliers protégés • Services d'autonomie fonctionnelle
6. Services de soutien communautaires	• Gamme variée de programmes communautaires destinés à différents groupes cibles et répondant à un large éventail de besoins	• Maisons de transition • Centres d'accueil • Refuges et consultation pour les victimes de violence familiale • Refuges et aide d'urgence • Programme de services de soutien communautaires et de quartier • Banques d'aliments • Information et renvoi • Consultation • Défense des droits

parents seul soutien de famille, en plus de l'administration de l'aide sociale générale. Certains programmes associés au maintien du revenu ont un caractère discrétionnaire pour les municipalités; selon la loi, les municipalités peuvent fournir une aide complémentaire et une aide spéciale. Ces programmes visent des cas exceptionnels non prévus par l'aide sociale générale de base ou par les prestations familiales. Les municipalités peuvent participer également aux services de soutien à l'emploi, comme le Programme de possibilités d'emploi ou le Programme d'incitation au travail, qui visent à aider les bénéficiaires du soutien du revenu à trouver un emploi.

Le secteur du bénévolat peut aussi participer aux programmes connexes dans le cadre d'un contrat de prestation ou en achetant des services auprès des municipalités ou du MSSC. Dans un certain nombre de collectivités, les organismes de bénévoles assurent aussi des services alimentaires et une aide complémentaire aux familles, dont certaines reçoivent une aide sociale générale ou des prestations familiales.

Services de garde d'enfants La province inspecte, autorise et supervise les services de garde d'enfants assurés par les garderies, les maternelles et les organismes privés de services de garde à domicile. Le MSSC s'occupe de la planification opérationnelle des services de garde dans ses bureaux régionaux et de secteur et est responsable de l'administration des subventions directes d'exploitation. Le ministère approuve également les services subventionnés de garde d'enfants par le biais de sociétés sans but lucratif.

La participation des municipalités aux services de garde d'enfants est discrétionnaire. Certaines municipalités de palier supérieur comme de palier inférieur ont choisi de gérer directement ces programmes et offrent des places subventionnées aux enfants des familles à faibles revenus; un grand nombre achètent également des services de garde auprès de fournisseurs privés et administrent le système de financement des subventions; d'autres municipalités n'offrent aucun service de garde d'enfants. Les municipalités peuvent aussi participer à la planification locale des services de garde et au contrôle de la qualité du service.

Services à l'enfance Le MSSC assume la responsabilité première de la gestion des services à l'enfance. Les catégories de services obligatoires dans le cadre de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille comprennent le bien-être de l'enfance, l'intervention auprès des enfants et des familles, les soins aux enfants, le développement de l'enfant, les services aux jeunes contrevenants et le soutien communautaire. Les sociétés d'aide à l'enfance, qui sont gérées par des conseils d'administration, assurent les services de bien-être de l'enfance à l'échelon local, sous la supervision du ministère. Le bien-être de l'enfance est l'un des domaines des services à l'enfances auxquels les municipalités sont tenues par la loi de participer; les municipalités assument 20 pour cent des budgets des sociétés d'aide à l'enfance et délèguent des représentants à leur conseil d'administration, mais n'ont aucun pouvoir sur les activités des sociétés. Dans les autres domaines des services à l'enfance, le ministère dispense directement des programmes ou les administre dans le cadre d'ententes par le biais d'organismes non gouvernementaux.

Services aux personnes âgées Les services aux personnes âgées comprennent les services psycho-gériatriques, les soins prolongés, les soins en établissement et les soins à domicile. La plupart des municipalités participent à la prestation de ces services. Seule leur participation aux foyers municipaux pour personnes âgées est obligatoire. Le secteur du bénévolat assure un grand nombre de services à domicile aux personnes âgées et gère des foyers de bienfaisance pour les personnes âgées dans certaines régions. Le secteur privé est également présent dans ce domaine.

Le MSSC joue surtout ici un rôle de fournisseur de fonds plutôt que d'exploitant de services. Les services communautaires comprennent les services de soutien à domicile comme les repas à domicile, des visites et des services de répit, des contrôles de sécurité, des services de transport et le maintien à domicile. Parmi les autres services communautaires, soulignons les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses (administrés directement par les municipalités ou par le biais d'organismes locaux de bénévoles), le Programme intégré d'aides familiales (dispensé principalement par les circonscriptions sanitaires des municipalités et financé par le MSSC) et les centres pour personnes âgées (gérés par les

municipalités ou les organismes de bénévoles), qui assurent des services de loisirs, d'information et d'orientation.

Services aux personnes handicapées La plupart des programmes à l'intention des personnes physiquement ou mentalement handicapées sont dispensés directement par le gouvernement provincial ou par le biais d'organismes de bénévoles financés par le MSSC. Comme nous l'avons déjà dit, il existe des services en établissement et des services communautaires pour les déficients mentaux, mais la province a adopté un plan stratégique visant à remplacer progressivement les grands établissements par des services communautaires dans des foyers de groupe et des ententes en vue de favoriser la vie autonome. Des organismes de bénévoles comme les Associations for Community Living à l'échelon local participent activement à la prestation des services communautaires, dans le cadre d'ententes avec le MSSC.

Les municipalités jouent également un rôle en matière de services aux personnes handicapées dans le domaine des services communautaires, par exemple les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, le Programme intégré d'aides familiales, les services de soutien à domicile, le Programme de soins à domicile, les programmes de jour ou les haltes et le maintien du revenu (aide sociale générale temporaire, aide complémentaire ou spéciale, hébergement dans des résidences d'accueil ou des maisons de repos, par le biais d'ententes pour l'achat de services auprès d'organismes non gouvernementaux). En plus de participer aux foyers de groupe et au soutien à la vie autonome, les organismes non gouvernementaux participent à un grand nombre d'autres services communautaires financés par le MSSC et les municipalités, notamment les services d'auxiliaires et de dépistage, les services de répit offerts aux parents, les services d'apprentissage fonctionnel, ainsi qu'une gamme variée de services de santé mentale et de programmes de réadaptation.

Services de soutien communautaires Cette catégorie regroupe une gamme variée de services répondant aux besoins de divers groupes de clients : centres d'hébergement, services d'urgence, banques d'aliments, centres communautaires d'information, services d'hébergement et d'orientation pour les vic-

times de violence familiale, services d'orientation familiale, orientation sur le crédit, services de soutien communautaires et de quartier. Le secteur du bénévolat est particulièrement dynamique dans ce domaine au plan de l'élaboration, de la prestation et du financement des services. Les municipalités et le MSSC jouent également un rôle dans certains de ces services, mais davantage au chapitre du financement que de la prestation des services.

Résultats des consultations

Nous présentons ci-après les principaux résultats des consultations sur les fonctions et responsabilités provinciales et municipales. Le comité est également conscient des préoccupations qui ont été exprimées lors de ces consultations concernant la quantité et la qualité de certains services. Son mandat ne portait cependant pas sur l'efficacité des programmes et des politiques.

Maintien du revenu Il se dégage clairement de toutes les rencontres de consultation que l'ensemble du système du soutien du revenu doit être simplifié et mieux intégré pour assurer une gestion efficace des services. Mais les points de vue sont très divergents sur le palier administratif qui devrait assurer la gestion ou la prestation du soutien du revenu et des services connexes. La majorité des mémoires municipaux favorisent la prestation de ces services par les municipalités, un meilleur financement provincial et une simplification des dispositions législatives. Mais les opinions sont partagées sur la nécessité ou non pour la province de continuer d'assurer la prestation du soutien du revenu aux personnes handicapées.

De l'avis général, la province doit assumer la responsabilité de l'élaboration des lois, des politiques et des normes concernant les programmes de soutien du revenu et d'aide à l'emploi. Les municipalités pourraient jouer un rôle important, notamment en apportant un appui aux activités provinciales, à la planification locale ou à la prestation des programmes.

On favorise de façon importante une législation intégrée et la prestation des services par un seul palier, en vue d'éliminer les

chevauchements et les complexités administratives qui existent actuellement. On s'inquiète aussi de l'accessibilité inégale aux programmes discrétionnaires comme l'aide complémentaire et l'aide spéciale, et du fait que les programmes d'aide à l'emploi ne sont pas accessibles dans toute la province.

Services de garde d'enfants De l'avis d'un grand nombre de groupes, les services subventionnés de garde d'enfants doivent être accessibles partout dans la province, et les municipalités doivent être incitées à participer à ces services. Les opinions divergent sur le caractère obligatoire ou discrétionnaire de la participation des municipalités à l'administration des services de garde d'enfants. On recommande généralement que la responsabilité de ces services relève du Ministère, de façon à assurer un accès raisonnable aux services de garde d'enfants partout dans la province, dans les régions où les municipalités ne sont pas en mesure ou désireuses de faire leur part.

De l'avis général, le Ministère devrait continuer de financer les normes des services de garde, mais on ne s'entend pas sur la question de savoir si l'application et le contrôle de ces normes devraient relever de la responsabilité provinciale ou municipale. Dans leurs mémoires, les municipalités proposent que le contrôle et l'application des lois et des normes en cette matière relèvent de leur discrétion. De l'avis général, la diversité des besoins selon les milieux exige l'adoption de modèles souples de services de garde d'enfants, les services ayant les mêmes caractéristiques et le même éventail de programmes n'étant pas nécessairement efficaces ailleurs.

Services à l'enfance Les échanges ont porté sur l'agent de prestation de ces services, les sociétés d'aide à l'enfance, et sur l'obligation faite aux municipalités d'assumer 20 pour cent des coûts et de désigner des représentants pour siéger à leur conseil d'administration. Les municipalités se préoccupent depuis longtemps de n'avoir aucun droit de regard sur la croissance des budgets des sociétés d'aide à l'enfance et de la part plus grande qu'elles assument obligatoirement, et elles ont fermement demandé par le biais de l'AMO d'être libérées de leurs obligations touchant le financement de ces sociétés et la présence de

représentants municipaux dans leur conseil d'administration. Dans leur mémoire, certaines municipalités proposent cependant de maintenir leur participation à condition d'exercer un droit de regard plus important sur les services de bien-être de l'enfance ou de superviser plus directement leur société locale d'aide à l'enfance. Pour leur part, les sociétés d'aide à l'enfance et les autres groupes non municipaux préconisent généralement le maintien de la participation municipale aux services de bien-être de l'enfance.

Les observations sur les autres services à l'enfance ont porté sur la nécessité d'établir des normes provinciales tout en prévoyant une certaine souplesse concernant les modèles de prestation locale de ces services, et sur la nécessité d'une meilleure planification et d'une plus grande coordination entre les divers fournisseurs de services à l'enfance.

Services aux personnes âgées La participation municipale aux services à l'intention des personnes âgées recueille l'adhésion générale. Mais le caractère obligatoire ou discrétionnaire de cette participation fait l'objet de divergences d'opinion, et on ne sait pas non plus si l'accent doit être mis sur les services communautaires ou sur les foyers pour personnes âgées, ou sur ces deux types de services.

La normalisation des programmes dans tous les secteurs et la mise en place de méthodes d'évaluation ont fait l'objet de recommandations constantes. On a précisé au comité qu'il est nécessaire d'officialiser et de normaliser toute une gamme de services communautaires dans la province, et que la province doit appliquer des politiques et des normes communes aux services analogues dispensés par des ministères ou des organismes différents. Il faut également assurer la coordination locale des soins de longue durée et des services d'aide à domicile pour les personnes âgées, pour faire en sorte que le réseau soit plus facilement compris par les clients, réduire les services qui font double emploi et combler les lacunes.

Des observations ont également porté sur la nécessité de simplifier l'accès des clients aux services en clarifiant les responsabilités des divers ministères pour les mêmes services et en mettant peut-être sur pied des points uniques d'évaluation, d'information ou

d'orientation pour les clients. De nombreuses recommandations ont porté sur l'utilisation accrue de services généraux accessibles à une gamme variée de clients, ce qui permettrait aux fournisseurs de services de répondre à des besoins analogues sans égard à la catégorie de clients, tout en favorisant une conception simplifiée et davantage intégrée de services communautaires.

Services aux personnes handicapées Il existe des points de vue très différents sur le rôle approprié des municipalités concernant les services aux personnes handicapées. De façon générale, on pense que la province est et doit être, en dernière analyse, responsable des services aux personnes handicapées; mais selon certaines municipalités et divers groupes, les municipalités pourraient participer de façon discrétionnaire à la gestion et à la coordination des services communautaires. D'autres groupes préconisent le maintien d'ententes directes signées par la province avec le secteur du bénévolat pour la prestation des services, craignant qu'une plus grande participation municipale n'entraîne des disparités dans le niveau de services et une plus grande complexité pour les fournisseurs de services et les clients.

La nécessité d'une plus grande coordination et d'une meilleure planification des services communautaires à l'échelon local a été constamment rappelée. On pourrait également envisager une approche générale plus globale favorisant des services communautaires axés sur les besoins plutôt que sur les groupes clients. Certaines personnes auront toujours besoin de services spécialisés, mais il faudrait trouver des moyens d'offrir ces services de façon à maintenir tous les clients dans leur milieu.

Services de soutien communautaires De l'avis général, il importe qu'une gamme variée de services de soutien communautaires de base soit définie et accessible dans toute la province dans le cadre des lois et des normes provinciales. Ces services de base seraient généralement constitués par les programmes qui répondent aux besoins urgents et à long terme touchant l'alimentation, le logement, l'orientation, les soins physiques, l'aide à domicile, les services d'information et d'orientation. Les collectivités pourraient elles-mêmes déterminer leurs besoins

au-delà de ce groupe de services de base, peut-être par le biais de la planification locale.

On convient généralement que les municipalités doivent participer à l'administration et à la gestion des services de soutien communautaires, mais les opinions divergent sur le caractère obligatoire ou discrétionnaire de cette participation. Le secteur du bénévolat peut jouer un rôle important dans le dépistage des besoins, ainsi que dans la planification et la prestation de ces services, mais ce rôle ne doit pas lui être imposé.

Des observations concernant ce vaste domaine ont porté sur le manque de coordination et la confusion des responsabilités. La nécessité d'harmoniser la discrétion locale et la souplesse des services avec l'accessibilité générale des clients aux programmes a été soulignée.

UNE NOUVELLE OPTIQUE DE GESTION DES SERVICES SOCIAUX

Définition des fonctions et responsabilités

En abordant la question de la répartition appropriée des fonctions et responsabilités provinciales et municipales dans la prestation des services sociaux, le comité s'est posé deux questions fondamentales : comment définir les responsabilités en cause et comment organiser la vaste gamme de services sociaux en "enveloppes" de services faciles à gérer. Le comité s'est ensuite demandé qui devrait le plus efficacement possible assumer ces responsabilités.

Responsabilités distinctes

Le comité a étudié avec soin les responsabilités en cause dans la prestation des services et les a réparties selon les trois catégories présentées ci-après.

Élaboration des lois et politiques Cette fonction comprend l'élaboration des lois, des politiques et des programmes et la détermination des orientations stratégiques, des objectifs et des services dans toute la province.

Gestion des services La gestion des services concerne le pouvoir décisionnel sur la qualité et le nombre des services dans le cadre des ressources disponibles et en conformité avec les lois et les orientations politiques stratégiques provinciales. Elle englobe les responsabilités suivantes :

- détermination des buts, des objectifs et des priorités du service;
- élaboration des politiques et programmes locaux;
- détermination des moyens d'offrir le service aux clients cibles;
- planification des activités et ressources, détermination des priorités et répartition des ressources;
- établissement et contrôle des normes d'exploitation du service, dans le cadre des orientations stratégiques provinciales;
- prestation efficace du service.

La partie qui assume le rôle de gestion du service aura naturellement les ressources suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités, compte tenu des réalités fiscales.

Prestation des services La prestation des services se rapporte à la prestation quotidienne des services précis aux clients. Elle peut se faire directement, par le personnel d'un organisme, ou indirectement par le recours à des contrats de services. L'agent qui assure la prestation du service doit rendre compte de l'efficacité du service aux responsables de sa gestion. Il doit respecter les exigences établies par les responsables de la gestion du service et justifier auprès d'eux l'emploi des fonds.

De l'avis du comité, l'élaboration des lois et politiques et la gestion des services doit, en dernière analyse, relever du gouvernement en raison de la nécessité de rendre compte au public des services et ressources en cause. Par ailleurs, la prestation des services peut être assurée par divers organismes non gouvernementaux, étant donné que l'agent de prestation doit rendre compte aux gestionnaires des services de l'efficacité du service en cause.

Enveloppes de services

Le comité a défini cinq enveloppes de services aux fins de la répartition des responsabilités provinciales et municipales :

- services à l'enfance
- services de soutien du revenu et du soutien à l'emploi
- services en établissement pour les déficients mentaux
  services de garde d'enfants
- services de soutien communautaires

Le Tableau 4-2 présente les services relevant de chacune des enveloppes. Trois des nouvelles enveloppes sont essentiellement les mêmes que les services décrits dans le document de travail et présentés plus haut à la section "Fonctions et responsabilités actuelles" : les services à l'enfance, les services de garde d'enfants et les services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi.

En créant de nouveaux groupes de services, le comité a tenu compte de quatre facteurs. En premier lieu, il a cherché à regrouper des ensembles de services qui pourraient profiter d'une gestion intégrée. En d'autres termes, ces services pourraient être gérés ensemble pour répondre à une gamme variée de besoins analogues dans le milieu. On peut en donner comme exemple l'enveloppe des services de soutien communautaires qui regroupe les services de soutien aux personnes âgées ainsi qu'aux personnes physiquement handicapées, aux personnes atteintes de troubles psychiatriques ou aux déficients mentaux. Ces clients devraient avoir accès à un grand nombre des mêmes services communautaires. En deuxième lieu, nous avons distingué entre les services en établissement et les services communautaires, dans le cas des services pour les déficients mentaux.

En troisième lieu, nous avons tenu compte de l'évolution des services. Par exemple, dans le cas des soins en établissement, les grands établissements sont progressivement en train d'être remplacés par des services d'hébergement communautaires. Enfin, nous avons tenu compte de la normalisation provinciale du service par rapport à la marge de manoeuvre locale. Par exemple, les service de soutien du revenu répondent aux besoins fondamentaux des personnes qui en ont besoin et doivent être accessibles partout dans la province à toutes les personnes qui répondent aux normes provinciales d'admissibilité.

En raison de son mandat, le comité a concentré son étude sur le réseau public de services sociaux. Mais nous savons qu'il existe un grand nombre d'autres services, assurés principalement par le sec-

TABLEAU 4-2

Enveloppes de services proposées

CATÉGORIES	DESCRIPTION	EXEMPLES
1. Services à l'enfance	• Six catégories de services axés sur les soins aux enfants et la protection de l'enfance	• Bien-être de l'enfance • Intervention auprès des enfants et des familles • Soins aux enfants • Développement de l'enfant • Soutien communautaire • Jeunes contrevenants
2. Services de soutien du revenu et de soutien à l'emploi	a) Services visant à promouvoir le bien-être financier des particuliers et des familles	• Aide sociale générale • Prestations familiales • Aide complémentaire • Aide spéciale
	b) Services visant à aider les particuliers à atteindre l'autonomie économique	• Soutien à l'emploi (aide sociale générale, prestations familiales) • Services de réadaptation professionnelle • Ateliers protégés
3. Soins en établissement pour déficients mentaux	• Services en établissement desservant un territoire couvrant plusieurs régions	• Établissements de l'Annexe I • Établissements de l'Annexe II
4. Services de garde d'enfants	• Services officiels et parallèles de garde d'enfants et services connexes visant à aider les parents à se procurer des services de garde et à se renseigner sur l'éducation	• Garderies • Garde d'enfants à domicile • Subventions aux parents à faibles revenus • Services de soutien
5. Services de soutien communautaires	• Réseau communautaire de services visant à aider les particuliers, notamment les personnes âgées et les personnes physiquement ou mentalement handicapées, ou atteintes de troubles psychiatriques, à mener dans leur milieu la vie la plus autonome possible	**Hébergement et soins** • Foyers pour personnes âgées (foyers municipaux et foyers de bienfaisance) • Hébergement communautaire pour les déficients mentaux • Résidences d'accueil **Soins de transition** • Maisons de transition et réadaptation **Hébergement d'urgence** • Refuges et aide d'urgence • Hébergement et consultation pour les victimes de violence familiale • Centres d'accueil et refuges d'urgence **Services à domicile** • Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses • Programme intégré d'aides familiales • Services de soutien à domicile • Services d'auxiliaires • Services de soutien et programme d'autonomie fonctionnelle pour les déficients mentaux **Soutien communautaire et aide à la famille** • Programme de services de soutien communautaires et de quartier • Centres pour personnes âgées **Services de consultation** **Services d'information et de renvoi**

teur du bénévolat, en dehors du réseau public. Les organismes de bénévoles peuvent recevoir des subventions gouvernementales pour ces services, mais elles comptent principalement sur des dons de charité. Ces organismes comprennent notamment les groupes de défense des droits des personnes défavorisées, les groupes d'entraide, les organismes de développement et de planification communautaires.

Ces services apportent une contribution inestimable à la vie communautaire, surtout en ce qui concerne les nouveaux services novateurs. Ils répondent rapidement aux nouveaux besoins qui surgissent dans un milieu. Leur inspiration vient de la base et ils sont plus efficaces en l'absence de directives et de règlements officiels. Nous ne voulons pas minimiser leur importance en les situant à l'extérieur du cadre provincial-municipal de gestion. Au contraire, nous entendons leur laisser l'espace dans lequel ils travaillent le plus efficacement possible. Le groupe de référence du secteur du bénévolat a précisé au comité qu'il devrait y avoir une distinction entre les services de base qui devraient faire partie de l'encadrement gouvernemental, et les autres services mieux adaptés aux organismes de bénévoles. Au Chapitre 5, nous discutons des façons dont les pouvoirs publics pourraient accorder des subventions pour contribuer au financement de ces services.

Fondement d'une nouvelle répartition des fonctions

En s'interrogeant sur la répartition des responsabilités de la gestion des services, le comité a tenu compte à la fois des principes de base de gestion du système présentés au Chapitre 3 et des caractéristiques particulières d'une gestion efficace des services.

Application de nos principes

Nous avons appliqué notre principe de la responsabilité conjointe en clarifiant les fonctions des deux paliers administratifs concernant la gestion des services. Le comité a accordé une attention particulière au principe selon lequel les fonctions et responsabilités doivent être conformes aux capacités du palier administratif qui les assume. Nous avons examiné la nature des groupes de services

sociaux connexes pour voir s'il était plus indiqué qu'ils relèvent de la responsabilité municipale ou de la responsabilité provinciale, en tenant compte de la nécessité pour certains services d'être accessibles partout dans la province et de respecter les mêmes normes, et de la nécessité d'une certaine souplesse à l'échelon local pour d'autres services. Nous avons aussi précisé que les pouvoirs nécessaires doivent aller de pair avec la responsabilité de la gestion d'un service. Nous pensons que la réorganisation des responsabilités à laquelle nous avons procédé, et l'importance accordée à la gestion d'une enveloppe de services connexes favoriseront une meilleure planification et une plus grande coordination à l'intérieur de ces enveloppes de services, ainsi qu'une vision plus intégrée des besoins des clients. Les recommandations que nous présentons dans ce chapitre favorisent également la consultation entre les divers participants au réseau.

Caractéristiques d'une gestion efficace des services

À partir des résultats de ses consultations et de sa propre analyse, le comité a conclu que certains éléments de base doivent faire partie d'une gestion efficace des services. Comme nous avons englobé dans les fonctions de gestion les pouvoirs nécessaires sur la prestation des services, les observations qui suivent s'appliquent également à la prestation des services.

Une optique d'intégration des services Le réseau de services sociaux doit être en mesure de répondre aux besoins diversifiés et multiples des personnes. Dans une optique de services intégrés, les divers services assurés par différents fournisseurs doivent être gérés et coordonnés de façon à offrir aux clients l'accès à tout un éventail de services de soutien aux particuliers et aux familles et d'aide et de protection aux personnes ayant des besoins spéciaux. Il n'est pas nécessaire que la prestation des services soit intégrée; les différents organismes peuvent continuer de les fournir. Mais les interventions du réseau auprès des clients ayant des catégories différentes de besoins doivent être gérées de façon à bien marquer l'interrelation des besoins. Les points d'accès au réseau doivent être clairement définis, l'accès du réseau doit être simplifié, et une plus grande importance doit être accordée à la coordination des services d'évaluation et d'orientation.

Des responsabilités clairement définies Tous les participants au réseau doivent avoir des fonctions et des responsabilités clairement définies, qui sont comprises par les fournisseurs de services, les bailleurs de fonds et les clients. Sinon, la gestion ou l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des services sont rendues difficiles. Dans toute la mesure du possible, les rôles doivent être clarifiés pour éviter le chevauchement des compétences, les doubles emplois possibles et les lacunes pouvant découler de la confusion qui entoure les responsabilités et les diverses priorités.

Pouvoirs locaux ou réglementation provinciale La responsabilité de la gestion des services doit se situer à l'échelon municipal dans le cas des services qui peuvent être mieux adaptés et gérés à l'échelon local. Les services dont la qualité et le nombre sont lourdement réglementés par la province doivent généralement relever des responsabilités provinciales, à moins que leur gestion à l'échelon local s'impose de façon impérieuse.

Prestation communautaire Dans toute la mesure du possible, la prestation des services doit relever du milieu, pour faire en sorte que les services tiennent compte au maximum des conditions et des besoins locaux, et favoriser l'accès aux clients. Que la gestion relève des autorités provinciales ou municipales, il importe que les divers organismes communautaires continuent de participer le plus possible à la prestation des services.

L'expérience, gage du succès Une gestion efficace doit renforcer les points forts du réseau existant, tout en favorisant l'évolution nécessaire. S'il doit y avoir une modification des rôles, cette modification doit être motivée et permettre d'améliorer le réseau. L'expérience et la compétence des participants au réseau, au sein du MSSC, des municipalités et du secteur du bénévolat, doivent être reconnues.

Répartition des responsabilités

Nous nous demandons d'abord quel est le palier administratif qui doit assumer le rôle de l'élaboration des lois et politiques. Nous

cherchons ensuite à savoir quel échelon de l'administration municipale (municipalités de palier supérieur ou de palier inférieur) doit assumer la gestion des services lorsque ce rôle relève légitimement des responsabilités municipales. Nous analysons ensuite la gestion et la prestation des services pour chacune de nos cinq enveloppes de services.

Élaboration des lois et politiques

Le MSSC est responsable de l'élaboration des lois, des règlements, des normes provinciales et des politiques régissant les services sociaux en Ontario, ainsi que des orientations stratégiques qui concernent le réseau. Il s'acquitte de cette responsabilité dans le cadre des orientations stratégiques générales du gouvernement.

Le Ministère doit garder la responsabilité des orientations provinciales concernant le réseau. Le gouvernement de l'Ontario a le mandat de légiférer dans le domaine des services sociaux et la compétence nécessaire pour établir les politiques pour toutes les régions de la province. Si nous voulons que le réseau provincial soit équitable, nous devons accepter une certaine orientation centrale. Nous avons souligné l'importance du rôle décisionnel des gestionnaires des services, mais nous reconnaissons également que la province aura toujours un rôle dans l'élaboration des lois et des politiques concernant le réseau, et que les gestionnaires sont tenus de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre des lois et des règlements, des normes provinciales et des orientations politiques du ministère. Et comme nous le verrons plus loin dans le présent chapitre, il y a divers degrés d'intervention dans les orientations et la réglementation provinciales selon les différentes catégories de services.

Les services sociaux sont également concernés par le mandat général de la province au plan législatif et de la réglementation. Par exemple, le comité reconnaît que les changements proposés concernant le réseau doivent être conformes aux disposition de la Loi sur les services en français et à la Charte des droits de la personne.

Étant donné que le rôle du MSSC dans l'élaboration des lois et des politiques intéresse les autres participants au réseau, nous recommandons au Ministère de procéder à de larges consultations, surtout auprès des municipalités, pour faire en sorte que les décideurs

et les planificateurs du ministère connaissent bien les priorités locales. Le secteur du bénévolat, qui assure directement la prestation d'un grand nombre de services, doit aussi pouvoir faire connaître son point de vue sur les nouvelles politiques et les nouvelles orientations proposées.

Recommandation 1 ***Le ministère des Services sociaux et communautaires doit être responsable de l'élaboration des lois et politiques pour le réseau de services sociaux. Il devrait s'acquitter de cette responsabilité en consultation avec les autres participants du réseau.***

Structures municipales

Le comité s'est demandé quel palier de l'administration municipale devrait assumer la gestion des services relevant légitimement des responsabilités municipales.

Dans la région Sud de l'Ontario, selon le système actuel, les services sociaux sont principalement assurés par les régions et les comtés. Il y a cependant un certain nombre de municipalités autonomes qui dispensent leurs propres services sociaux indépendamment des municipalités de comtés environnantes.

La question des économies d'échelle et la nécessité de la coordination et de la planification des services sociaux dans un vaste territoire ont convaincu le comité qu'il est plus indiqué que la gestion des services sociaux dans la région Sud de l'Ontario soit assurée par les municipalités de palier supérieur, c'est-à-dire les municipalités régionales et les municipalités de comtés. Nous constatons que nos vues concordent avec celles exprimées dans le rapport *L'administration des comtés en Ontario*, qui indique que la responsabilité des services sociaux devrait se situer à l'échelon du comté, plutôt qu'à celui des municipalités de palier inférieur.[1]

Ce rapport recommande également que les municipalités autonomes et les comtés conjuguent leurs forces et travaillent à l'intégration des deux structures, ou cherchent à améliorer et stabiliser leurs relations, particulièrement dans la supervision des services partagés. [2] Nous souscrivons à cette orientation, et nous

---

1. Ontario, ministère des Affaires municipales, Rapport du Comité de consultation présenté au Ministre des Affaires municipales - *L'administration des comtés en Ontario.* Toronto, ministère des Affaires municipales, 1989.

2. *L'administration des comtés en Ontario.*

recommandons que certaines ententes de collaboration soient élaborées par les municipalités autonomes et les comtés pour faire en sorte que la responsabilité conjointe de la gestion des services sociaux soit assumée par les deux paliers de l'administration municipale. Cela pourrait se faire par le biais d'une entente d'achat de services ou par la création d'un comité mixte.

Nous faisons une distinction entre les régions Sud et Nord de l'Ontario, car les structures qui existent dans la région Nord ne sont pas les mêmes. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'administration dans le Nord n'est pas fondée sur des comtés. Il y a une municipalité régionale, Sudbury, mais les services sociaux dans la région sont actuellement dispensés par la commission du district de Sudbury pour l'administration de l'aide sociale. La municipalité du district de Muskoka agit comme une municipalité régionale aux fins de la prestation des services sociaux. Il y a dans la région Nord dix districts territoriaux, et non des municipalités, qui existent à des fins exclusivement judiciaires et administratives.

Les services sociaux dans le Nord sont administrés par divers fournisseurs, notamment les quatre municipalités de district (Thunder Bay, Sault-Ste-Marie, Timmins et North Bay), six commissions de district pour l'administration de l'aide sociale, des conseils d'administration des foyers pour personnes âgées et des sociétés d'aide à l'enfance. Dans les territoires qui ne sont pas érigés en municipalités, le MSSC est un important fournisseur de services.

Nous en avons conclu que lorsqu'il existe une municipalité -- régionale ou de district -- de dimension raisonnable, elle devrait assumer la gestion des services. Nous recommandons que dans les régions qui n'ont pas de municipalités régionales ou de district, le Ministère assume la gestion des services.

Recommandation 2 *Dans la région Sud de l'Ontario, les responsabilités de la gestion des services dans le secteur municipal devraient être assumées au palier supérieur par les régions et les comtés.*

Recommandation 3 *Les comtés et les municipalités autonomes du Sud de l'Ontario devraient élaborer des ententes de collaboration pour la gestion des services, par le biais d'ententes mutuelles sur l'achat de services et la création de comités mixtes.*

Recommandation 4 ***Dans le Nord de l'Ontario, les responsabilités de la gestion des services dans le secteur municipal devraient être assumées par les municipalités régionales et les municipalités de district, s'il en existe. Ailleurs, le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assumer la responsabilité de la gestion des services.***

Gestion et prestation des services

Nous décrivons ci-après la répartition des responsabilités de la gestion et de la prestation des services en fonction des cinq enveloppes de services.

Services à l'enfance
Gestion : la province
Prestation : la province ou le secteur du bénévolat

- bien-être de l'enfance
- intervention auprès des enfants et des familles
- soins aux enfants
- développement de l'enfant
- soutien communautaire
- jeunes contrevenants

Gestion des services Comme les enfants qui entrent en contact avec le réseau de services sociaux ont souvent des besoins multiples qui nécessitent la prestation de services provenant d'une gamme variée de fournisseurs, il est important de gérer les services à l'enfance dans un ensemble intégré. La plupart des services de cette enveloppe globale exigent un degré élevé de normalisation et de réglementation provinciale. Il serait inéquitable qu'une norme s'applique aux services de bien-être de l'enfance et de soins aux enfants dans une partie de la province, et qu'une autre norme s'applique ailleurs. Cela ne veut pas dire que les services fournis doivent être partout identiques; les villes n'auront pas toutes un centre de soins aux enfants ou un centre de détention. Mais les règlements qui régissent les modalités du placement d'un enfant par une société d'aide à l'enfance et les droits de garde d'un enfant doivent être les mêmes partout, d'où la nécessité d'une réglementation provinciale. Sans compter que l'expérience et la compétence acquises par la province dans le domaine des services à

l'enfance militent en faveur du maintien au sein du MSSC de la responsabilité de la gestion de l'enveloppe des services à l'enfance.

Il importe également de soulager les municipalités du rôle symbolique qu'elles jouent en matière de gestion du bien-être de l'enfance. Nous avons déjà indiqué notre intention de clarifier le plus possible les rôles à ce sujet, et c'est maintenant l'occasion de le faire.

Les municipalités n'ont presque aucun pouvoir réel sur les services à l'enfance, les sociétés d'aide à l'enfance relevant principalement du MSSC. Nous recommandons donc que les municipalités soient dégagées de leurs responsabilités de gestion au conseil d'administration des sociétés d'aide à l'enfance. Nous aborderons la responsabilité du financement de ce secteur au Chapitre 5.

Recommandation 5 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assurer la gestion de l'ensemble des services à l'enfance, y compris le bien-être de l'enfance. Les municipalités ne devraient plus être tenues de participer à la gestion des sociétés d'aide à l'enfance.*

Prestation des services À titre de gestionnaire des services, le Ministère est responsable de l'efficacité de leur prestation. Il peut assumer lui-même ce rôle ou conclure des ententes avec d'autres organismes qui assureront les services en son nom. Le choix des responsables de la prestation relève du ministère, en sa qualité de gestionnaire des services. Comme les ententes qui existent actuellement sur la prestation des services entre le MSSC et les organismes de bénévoles donnent de bons résultats, le comité recommande qu'elles soient maintenues à l'avenir.

Les organismes de bénévoles ont indiqué qu'ils entendent continuer d'assumer leur rôle dans la prestation des services à l'enfance, ce qui est conforme à notre désir de faire profiter le réseau de l'expérience acquise pour maintenir ce rôle essentiel du secteur du bénévolat.

Recommandation 6 *Le rôle des organismes du secteur du bénévolat dans la prestation des services à l'enfance devrait être maintenu et renforcé.*

Services de soutien du revenu et de soutien à l'emploi

Nous mettons les services de soutien du revenu et de soutien à l'emploi dans la même enveloppe, en raison de l'importance de l'emploi pour les clients qui reçoivent une aide au soutien du revenu et cherchent à retrouver leur autonomie. Mais en raison des caractéristiques différentes entre ces deux services, nous les abordons séparément.

Les services de soutien du revenu comprennent l'aide sociale générale, actuellement administrée par les municipalités, et les prestations familiales, administrées par la province. Ils englobent aussi l'aide spéciale et l'aide complémentaire, qui sont administrées à l'échelon municipal sur une base discrétionnaire dans le cadre de la Loi sur l'aide sociale générale, et assurent une aide additionnelle au-delà des allocations de base.

Le programme actuel de soutien du revenu a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Comité d'examen de l'aide sociale. À la suite des recommandations présentées dans le rapport de ce comité, le Ministère entend présenter une nouvelle loi pour remplacer la Loi sur l'aide sociale générale et la Loi sur les prestations familiales. Le MSSC a pris des mesures pour mettre fin aux distinctions traditionnellement établies selon les catégories de clients pour certaines prestations dans le cadre de l'aide sociale générale et des prestations familiales. En nous fondant sur notre expérience commune du programme existant et sur les données et analyses présentées par le Comité d'examen de l'aide sociale, nous souscrivons avec confiance aux recommandations de ce comité. Les recommandations présentées dans cette section sur la gestion et la prestation des services présupposent que ces programmes seront gérés et dispensés dans le cadre d'une nouvelle structure législative intégrée et simplifiée, assurant une plus grande équité aux clients.

Gestion des services Le soutien du revenu, comme il se doit, est fortement réglementé et normalisé par le gouvernement provincial. L'équité envers toutes les personnes dans le besoin commande que ce programme relève du pouvoir provincial, pour faire en sorte que les critères d'admissibilité soient les mêmes sans égard au lieu de résidence des clients. Le programme de soutien

Soutien du revenu
Gestion : la province
Prestation : les municipalités

- **Aide sociale générale**
- **Prestations familiales**
- **Aide complémentaire**
- **Aide spéciale**

du revenu vise à assurer une protection de base aux particuliers et aux familles en matière de besoins fondamentaux – nourriture, vêtements et logement. Ce genre de programme ne favorise pas la souplesse locale. Les municipalités pourraient assurer la prestation du programme, mais il n'est pas possible de leur donner sur ce programme un droit de gestion valable. La gestion du programme de soutien du revenu doit donc relever de la responsabilité provinciale.

Recommandation 7 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait avoir la responsabilité de la gestion d'un nouveau programme intégré de soutien du revenu regroupant les programmes existants d'aide sociale générale et de prestations familiales*

Le comité est également d'avis que le pouvoir local discrétionnaire actuellement prévu par ce programme doit être réduit le plus possible pour faire en sorte que le programme soit plus équitable et cohérent dans toute la province. Nous partageons ici l'avis du Comité d'examen de l'aide sociale, qui a recommandé que la province assume une plus grande part de responsabilité dans la gestion d'un programme intégré, et que le pouvoir local discrétionnaire soit réduit. Nous recommandons que l'aide spéciale et l'aide complémentaire fassent partie intégrante du programme de soutien du revenu, et que ces volets relèvent de la gestion provinciale et qu'ils ne soient plus laissés à la dicrétion des municipalités. En pratique, cela veut dire que le MSSC établira les règles d'admissibilité à ces deux programmes, et qu'il n'y aura plus d'écarts importants dans l'aide fournie aux clients selon les municipalités.

Recommandation 8 ***L'aide spéciale et l'aide complémentaire devraient faire partie du programme intégré de soutien du revenu et relever de la gestion provinciale.***

Prestation du service Il est important de déterminer qui devrait assurer la prestation du programme de soutien du revenu. Comme nous avons attribué au MSSC la responsabilité de la gestion de ce programme, c'est à la province qu'il revient de décider des responsables de sa prestation. Mais les questions en cause dans cette décision commandent quelques observations.

Les municipalités ont acquis une expérience et des compétences précieuses dans l'administration de l'aide sociale générale, et un grand nombre de grandes municipalités disposent aussi d'un important effectif en personnel. À titre expérimental, huit municipalités dispensent les prestations familiales aux parents seul soutien de famille. Dans toute la province, le MSSC compte sur un effectif important pour dispenser les prestations familiales. Il est donc naturel que ce personnel s'interroge sur l'attribution des responsabilités en matière de prestation, une fois les deux programmes fusionnés.

Le comité est d'avis qu'il devrait y avoir un seul palier de prestation du soutien du revenu, comme le recommandait le Comité d'examen de l'aide sociale, qui préconisait aussi que la prestation relève des municipalités, si elles sont en mesure de respecter les critères provinciaux et qu'elles désirent assumer cette responsabilité. Nous recommandons que la prestation du programme de soutien du revenu relève des municipalités. Nous avons étudié à fond cette question et nos conclusions rejoignent celles du Comité d'examen de l'aide sociale, qui estime que la responsabilité municipale de la prestation de ce service permettrait de profiter d'une tradition établie en matière de participation de l'administration locale, de favoriser des contacts plus étroits avec le milieu local et la reddition de comptes à l'échelon local, de promouvoir une plus grande ouverture aux besoins communautaires, de favoriser l'innovation, la souplesse et l'accessibilité, tout en assurant des liens plus étroits avec les autres services sociaux et d'aide à l'emploi à l'échelon local.[1]

---

1. Ontario, Comité d'examen de l'aide sociale, *Transitions*, Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, préparé à l'intention du Ministère des Services sociaux et communautaires. Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires, 1988.

Nous nous sommes demandés quel palier de l'administration municipale devrait assumer la responsabilité de la prestation du programme de soutien du revenu. Nous pensons que la prestation de ce programme devrait être assurée par les régions et les comtés, ainsi que par les villes de district dans la région Nord, qui assument déjà ce rôle. Lorsque ces structures municipales n'existent pas, le MSSC peut conclure une entente avec une commission de district pour l'administration de l'aide sociale ou d'autres organismes, ou dispenser lui-même le programme. Le MSSC assure déjà la prestation de ce programme dans une grande partie de la région Nord, où il n'y a pas de structures municipales. Nous avons déjà parlé des différentes structures municipales qui existent en Ontario et de la nécessité de partir de ce qui existe déjà. Nous pensons que nos recommandations tiennent compte de ces deux facteurs.

Recommandation 9

Les services de soutien du revenu devraient être dispensés par les régions, les comtés et les villes des districts du Nord. Lorsque ces structures municipales n'existent pas, le ministère des Services sociaux et communautaires peut conclure des ententes avec une commission de district pour l'administration de l'aide sociale ou d'autres organismes, ou dispenser lui-même le programme.

Le comité recommande que la responsabilité municipale de la prestation des services réponde au principe suivant : lorsqu'il existe des structures municipales adaptées, les municipalités sont l'agent de prestation du service. Dans le Sud de l'Ontario, cet agent devrait être les municipalités de palier supérieur. Nous ne préconisons pas en cette matière un droit de retrait pour les municipalités. La prestation de ce service devrait donc être définie comme relevant obligatoirement de la responsabilité municipale. Les municipalités n'auraient pas de droit de regard sur le programme, mais auraient qualité d'agents engagés par contrat par le MSSC. Pour éviter de longues négociations entre le Ministère et chaque municipalité et favoriser des relations intergouvernementales plus harmonieuses, nous proposons que le MSSC et l'AMO élaborent ensemble un contrat type pour la prestation des services. Ce contrat permettrait de résoudre les principaux problèmes découlant des responsabilités provinciales-municipales, comme la marge de manoeuvre laissée à l'agent de prestation pour déterminer les normes relatives au

nombre de cas ou les coefficients de dotation en personnel. Quant aux questions locales, elles seraient négociées dans le cadre d'ententes municipales distinctes.

Recommandation 10 *Des négociations devraient commencer sans délai entre l'Association des municipalités de l'Ontario et le ministère des Services sociaux et communautaires sur l'élaboration d'un contrat type de prestation de services pour le programme de soutien du revenu.*

En présentant ces recommandations sur la prestation des services, le comité reconnaît que leur mise en oeuvre dépendra de l'aptitude des deux parties à conclure une entente sur les éléments essentiels d'un contrat type pour la prestation des services. La prestation des services par la municipalité dépend de cette entente.

Le comité se préoccupe de la prestation des services aux personnes handicapées qui reçoivent des prestations familiales. Le choix de l'agent de prestation pour les clients du programme de soutien du revenu dépend de l'échéancier à plus long terme fixé pour la réforme du programme. Le Comité d'examen de l'aide sociale a recommandé que ces prestations fassent partie d'un nouveau régime national de pension et d'assurance-invalidité, mais continuent d'être dispensés entre-temps par le MSSC. Nous pensons qu'à moins d'une mise en oeuvre imminente de ce programme spécial pour les personnes handicapées, ces clients devraient recevoir les services en cause auprès du même agent de prestation que les autres clients du programme de soutien du revenu.

Recommandation 11 *Si un programme de remplacement n'est pas élaboré sous peu pour remplacer le programme provincial de soutien du revenu visant les personnes handicapées, ces clients devraient être desservis par le même agent de prestation que les autres clients du programme de soutien du revenu.*

Les services de soutien à l'emploi comprennent les services fournis aux clients de l'aide sociale générale et des prestations familiales dans le cadre de programmes comme le Programme de possibilités d'emploi, qui assure notamment des services d'orientation générale et professionnelle et de placement. Cette enveloppe comprend

Soutien à l'emploi

Gestion : **la province***

Prestation : **la province, les municipalités ou le secteur du bénévolat**

- programmes municipaux d'emploi (aide sociale générale)
- programmes provinciaux d'emploi (prestations familiales)
- services de réadaptation professionnelle
- ateliers protégés

* Recommandation à court terme; à plus long terme, la gestion municipale de ces services devrait être envisagée.

aussi les services de soutien à l'emploi à l'intention des personnes handicapées, dont un grand nombre reçoivent des prestations familiales. Ces services comprennent les services de réadaptation professionnelle et les ateliers protégés. Il y a beaucoup d'autres programmes d'emploi offerts par divers fournisseurs de services, notamment d'autres ministères du gouvernement de l'Ontario, le gouvernement fédéral et des organismes de bénévoles. Nous pensons que ces divers programmes doivent être coordonnés le plus possible pour faire en sorte qu'ils soient accessibles aux clients qui en ont besoin. Mais aux fins des présentes, nous ne regroupons dans cette enveloppe que les services qui relèvent de la compétence du MSSC, les autres programmes ne faisant pas partie de notre mandat.

Gestion du service Dans le cadre du système actuel, le MSSC fournit directement, ou par le biais de contrats d'achat, des services d'aide à l'emploi aux clients qui reçoivent des prestations familiales et aux personnes handicapées; les municipalités dispensent aussi des services d'aide à l'emploi aux clients du programme de soutien du revenu. La prestation de ces services comprend souvent un travail d'intermédiaire : le personnel aide les clients à s'inscrire au programme d'emploi dont ils ont besoin, sans égard au palier administratif ou à l'organisme bénévole qui dispense ce programme. En étudiant la gestion ultérieure de ces services, nous sommes partis du principe selon lequel les clients ne doivent pas être séparés en différentes catégories. Le réseau offre de plus en

plus des services généraux accessibles à une gamme variée de clients, et les personnes handicapées doivent être traitées le plus possible comme les autres.

Les services de soutien à l'emploi sont importants, car ils favorisent chez les clients du programme de soutien du revenu la transition à une vie plus autonome. Contrairement aux programmes de soutien du revenu, ils n'offrent pas une protection de base aux particuliers et aux familles, et ils ne sont pas aussi réglementés que les programmes de soutien du revenu. Il n'est pas nécessaire que les programmes de soutien à l'emploi fassent l'objet d'une normalisation et d'une harmonisation provinciale.

Le comité est d'avis qu'en raison de leurs caractéristiques, les services de soutien à l'emploi peuvent être facilement adaptés aux milieux selon les priorités locales. Ces facteurs pourraient justifier que la gestion de ces services soit une responsabilité municipale. Nous recommandons cependant qu'à court terme, la gestion de ces services relève du MSSC, et que leur gestion à l'échelon municipal soit envisagée à plus long terme.

Cette décision est fondée principalement sur le fait que les services de soutien à l'emploi sont dans une période de transition. Par exemple, le financement de ces services a été élargi et des consultations sont en cours sur leur évolution. En ce qui concerne les services aux personnes handicapées, un grand nombre d'ateliers protégés sont progressivement en voie de disparition; le Comité d'examen de l'aide sociale a présenté un certain nombre de recommandations concernant la réforme du programme des Services de réadaptation professionnelle, qui sont actuellement étudiées.

Nous avons conclu que la gestion de tous les services de soutien à l'emploi devrait être assumée à court terme par le palier administratif qui administre le programme de soutien du revenu, c'est-à-dire la province. Cela permettra d'assurer des liens étroits au plan des changements à apporter au programme de soutien du revenu, qui fait actuellement l'objet d'une importante réforme, et aux services de soutien à l'emploi, qui sont également en transformation. Mais à plus long terme, une fois que ces services seront pleinement mis en oeuvre, nous proposons d'envisager la possibilité que la gestion des services de soutien à l'emploi relève du palier municipal.

Recommandation 12 *À court terme, la gestion des services de soutien à l'emploi dans le cas des clients du programme de soutien du revenu devrait relever du ministère des Services sociaux et communautaires. À plus long terme, une fois ces programmes pleinement mis en oeuvre, la possibilité que leur gestion relève des services municipaux devrait être envisagée.*

Prestation du service À notre avis, les services de soutien à l'emploi pour les clients du programme de soutien du revenu devraient faire partie de la même enveloppe, au plan de la gestion, que le programme de soutien du revenu. La même chose vaut au plan de la prestation du service. C'est au point de contact entre le client et le travailleur social du programme de soutien du revenu que la détermination initiale des besoins en matière de formation générale et professionnelle ou d'aide diverse devrait se situer. Le responsable de la prestation du programme de soutien du revenu devrait donc avoir un rôle à jouer pour s'assurer que le client reçoit les services appropriés de soutien à l'emploi. Cela ne veut cependant pas dire que le responsable de la prestation du service va nécessairement dispenser tous les services de soutien à l'emploi reçus par le client. Il peut aussi procéder à l'achat de services.

Recommandation 13 *L'agent responsable de la prestation du programme de soutien du revenu devrait assurer la prestation des services de soutien à l'emploi aux clients du programme de soutien du revenu, directement ou par l'achat de services.*

Services en établissement pour les déficients mentaux
Gestion : **la province**
Prestation : **la province ou le secteur du bénévolat**

- Établissements de l'Annexe I
- Établissements de l'Annexe II

Gestion du service Cette enveloppe de services comprend les soins en établissement aux déficients mentaux dans les établissements de l'Annexe I et de l'Annexe II. Le MSSC a déjà réalisé la moitié de son plan pluriannuel visant à remplacer progressivement ces établissements. Les résidents de ces établissements

sont peu à peu transférés dans des maisons ou des foyers communautaires plus petits, ou des logements subventionnés dans le cadre d'ententes favorisant la vie autonome. L'étape actuelle, qui comprend la fermeture de trois établissements régionaux et la réduction des activités de plusieurs autres, devrait être terminée en 1994. Comme ces établissements sont dans une phase de transition, et en raison du caractère spécialisé des soins en établissement et du fait que le ministère s'est toujours occupé de ces services, nous recommandons que leur gestion continue d'être assumée par la province.

Recommandation 14 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait continuer d'assumer la responsabilité de la gestion du service des soins en établissement fournis aux déficients mentaux.*

Prestation du service La réduction progressive des activités de ces établissements aura pour effet, avec le temps, de réduire leur rôle dans la prestation de ce service. Mais tant que ces établissements existeront, le MSSC continuera d'assurer la gestion des établissements de l'Annexe I, et les conseils communautaires continueront d'assurer la prestation des services dans les établissements de l'Annexe II.

Cette enveloppe comprend tous les services agréés de garde d'enfants, subventionnés et non subventionnés, ainsi qu'une gamme variée de services de soutien à la garde d'enfants, comme les centres de ressources des parents et les ludothèques. Même si ces services concernent de toute évidence les enfants, nous les avons regroupés dans une enveloppe distincte de celle des autres services à l'enfance, pour deux raisons. Tout d'abord, le traitement, la protection et la détention des enfants à risque sont, qualitativement, des services différents des services de garde. En deuxième lieu, même si les enveloppes de ces deux services sont très réglementées, les services de garderies sont davantage des services communautaires. Les exploitants agréés des services de garde d'enfants peuvent comprendre les municipalités, les églises locales, les employeurs des parents, les organismes sans but lucratif, des entreprises commerciales ou des voisins. De plus en plus, les exploitants non gouvernementaux travaillent en collaboration avec les conseils scolaires locaux et les municipalités pour élaborer des

Services de garde d'enfants	
Gestion :	**les municipalités**
Prestation :	**les municipalités, le secteur du bénévolat ou le secteur privé**

- garderies
- garde d'enfants à domicile
- subventions aux parents à faibles revenus
- services de soutien

programmes de garde d'enfants sur place, avant et après les heures de classe.

Gestion du service La gestion du service de garde d'enfants doit comprendre la planification locale, l'administration des subventions, l'exploitation directe ou l'achat de services, la délivrance de permis, l'inspection, le contrôle et l'évaluation, le développement communautaire, l'information du public et d'autres services d'appui.

La nécessité d'offrir une gamme d'options en matière de garde d'enfants et l'importance de laisser les milieux déterminer eux-mêmes leurs propres priorités militent en faveur de l'attribution aux municipalités de la responsabilité de la gestion du service de garde d'enfants. En outre, un grand nombre de municipalités ont dans ce domaine une expérience et des compétences considérables. Les municipalités peuvent s'occuper des services de garde d'enfants directement en les exploitant elles-mêmes, ou en achetant des services auprès d'autres exploitants. Une soixantaine de municipalités achètent ces services auprès de tiers, et 101 municipalités administrent le programme de subventions aux parents à faibles revenus. Certaines municipalités ont joué un rôle de premier plan dans les services de garde d'enfants et mis sur pied des programmes novateurs.

Les services de garde d'enfants sont assujettis aujourd'hui à une réglementation importante, qui ne devrait pas diminuer à court terme, étant donné leur grande popularité et la forte demande du public concernant des services plus accessibles et abordables, et de haute qualité. Le comité reconnaît que les services de garde d'enfants doivent être régis par des normes provinciales pour faire

en sorte que l'intérêt des enfants soit protégé. Ayant reconnu la nécessité du maintien d'une réglementation provinciale dans ce domaine, nous croyons également qu'il devrait être possible de donner aux gestionnaires des services municipaux un pouvoir suffisant sur les services de garde d'enfants, dans le cadre des paramètres législatifs, réglementaires et politiques du ministère, en vue d'assurer une gestion efficace des services à l'échelon local.

Recommandation 15 *Les municipalités devraient être tenues d'assumer la responsabilité de la gestion de tous les services de garde d'enfants dans leur territoire.*

Le MSSC élabore actuellement une nouvelle loi sur les services de garde d'enfants. Cette nouvelle loi devrait autoriser le transfert aux municipalités des pouvoirs appropriés de gestion de ces services. Les municipalités devraient être consultées sur l'élaboration de la nouvelle loi avant son adoption.

Recommandation 16 *La nouvelle loi provinciale sur les services de garde d'enfants devrait autoriser le transfert des pouvoirs de gestion appropriés aux municipalités. Le secteur municipal devrait être consulté avant l'adoption de cette nouvelle loi.*

Il est également important que les municipalités fassent connaître leur point de vue sur la révision de la réglementation et des orientations provinciales sur la gestion des services de garde d'enfants. Il doit y avoir des mécanismes permettant aux municipalités de participer à l'élaboration des paramètres qu'elles devront observer, et il devrait y avoir des consultations avant l'adoption de nouveaux règlements et politiques sur les services de garde d'enfants.

Recommandation 17 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait consulter les municipalités sur les politiques et règlements concernant la gestion locale des services de garde d'enfants.*

Prestation du service En leur qualité de gestionnaires du service, les municipalités devraient avoir la responsabilité de choisir et superviser les agents de prestation du service de garde d'enfants. Dans bien des régions, ces services ont toujours été assurés par une

gamme variée de fournisseurs, et nous pensons que cette diversité doit être maintenue. Les organismes de services de garde d'enfants collaborent souvent avec les municipalités pour déterminer les besoins à l'échelon local en matière de services de garde d'enfants. Ils continueront d'offrir une contribution précieuse aux réseaux locaux de services, et les compétences et la confiance qu'elles ont acquises dans leur milieu devraient être favorisées.

Recommandation 18 *Les municipalités devraient continuer de recourir à une gamme variée d'agents de prestation de services de garde d'enfants.*

Cette enveloppe regroupe un large éventail de services visant à assurer des services communautaires d'hébergement (d'urgence, à court terme et à long terme), une aide à la vie autonome, un soutien aux particuliers et aux familles et de l'information communautaire. En regroupant en une seule enveloppe de services des services comme les soins à domicile pour les personnes âgées, les services aux personnes atteintes de divers handicaps et les services aux personnes socialement défavorisées, nous favorisons la gestion intégrée de services analogues répondant à différentes catégories de clients.

Services de soutien communautaires

Gestion : **les municipalités**

Prestation : **les municipalités, le secteur du bénévolat ou le secteur privé**

Hébergement et soins

- foyers municipaux et de bienfaisance pour personnes âgées
- hébergement communautaire pour les déficients mentaux*
- résidences d'accueil

Services de transition

- maisons de transition et programme de rééducation

Hébergement d'urgence

- programme de refuge et d'aide d'urgence
- hébergement et orientation pour les victimes de violence familiale

- centres d'accueil et refuges d'urgence

Services à domicile

- services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses
- programme intégré d'aides familiales*
- services de soutien à domicile
- services d'auxiliaires
- services de soutien et programme d'autonomie fonctionnelle pour les déficients mentaux*

Soutien communautaire et aide à la famille

- programme de services de soutien communautaires et de quartier
- centres pour personnes âgées

Services de consultation

Services d'information et de renvoi

* La responsabilité de la gestion des services pour les services d'hébergement communautaires qui offrent des soins et des services de soutien aux déficients mentaux devrait être assumée par les municipalités en 1994. Le Programme intégré d'aides familiales, pour l'instant, n'est pas compris dans la responsabilité municipale de la gestion des services.

Gestion des services Les services diversifiés regroupés dans cette enveloppe se caractérisent tous par le fait que ce sont des services communautaires. Ils permettent aux résidents locaux de vivre de la façon la plus autonome possible à domicile ou de pouvoir compter sur diverses formules d'hébergement dans leur milieu. Les municipalités se sont toujours occupées d'un certain nombre de ces services. La loi les oblige à administrer des foyers pour personnes âgées; elles peuvent aussi, à leur discrétion, participer à divers autres services comme les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, les centres pour personnes âgées, les services de soutien à domicile, l'hébergement d'urgence, les services de consultation et les centres de ressources communautaires.

Cette enveloppe de services est particulièrement adaptée à la gestion locale. La nécessité d'offrir différentes catégories de services communautaires de soutien varie selon les milieux; étant donné la proportion croissante de personnes âgées dans la population, des services comme les foyers pour personnes âgées et le soutien à domicile ne feront que prendre de l'importance. Les municipalités sont bien placées pour évaluer les besoins et déterminer les priorités, en fonction des circonstances locales, et de gérer une gamme complète de services aux personnes âgées, depuis les soins

à domicile jusqu'aux soins en établissement. Nous recommandons donc que les municipalités soient tenues d'assurer la gestion de cette enveloppe de services, mais nous prévoyons deux exceptions.

La première exception porte sur les déficients mentaux. Les municipalités s'occupent depuis longtemps d'offrir des services aux personnes âgées, mais certaines n'ont guère d'expérience dans le domaine des services aux déficients mentaux. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, les soins en établissement pour ces clients connaissent une période de transition. Le MSSC collabore étroitement avec les organismes de bénévoles à la mise sur pied de services d'hébergement et de soutien communautaires à l'intention des anciens résidents des établissements de l'Annexe I et de l'Annexe II. Il amplifie également les programmes de soutien communautaires partout dans la province. L'étape actuelle du plan pluriannuel visant à mettre sur pied un plus grand nombre de services d'hébergement et de soutien communautaires à l'intention des déficients mentaux devrait être terminée en 1994. Entretemps, le MSSC et les municipalités devraient chercher ensemble à faciliter la transition nécessaire pour permettre aux municipalités d'assumer la gestion de ces services communautaires à la fin de la phase actuelle du plan pluriannuel. En outre, si nos recommandations sont adoptées, les municipalités assumeront un certain nombre de responsabilités nouvelles. En reportant le transfert aux municipalités de la gestion des services aux déficients mentaux, nous donnons un peu de temps au réseau pour s'adapter. Jusqu'au moment de ce transfert, le MSSC devrait conserver la responsabilité de la gestion des services communautaires d'hébergement et de soutien aux déficients mentaux.

La deuxième exception concerne le Programme intégré d'aides familiales, dispensé dans 18 municipalités ontariennes, qui assure des services à domicile, principalement aux personnes âgées. Le programme est dispensé surtout par les circonscriptions sanitaires des municipalités. Des réserves ont été exprimées concernant le fait que ce programme est encore en pleine croissance, et que la responsabilité provinciale de sa gestion devrait être maintenue, jusqu'à ce que ses orientations soient clarifiées et que sa mise en place soit généralisée. Le gouvernement provincial a indiqué que le programme intégré d'aides familiales finira par être élargi à toute la province. Les municipalités aimeraient en savoir davantage sur

cette évolution avant d'envisager la possibilité d'en assurer la gestion.

Recommandation 19 *Les municipalités devraient être tenues d'assumer la responsabilité de la gestion des services communautaires de soutien dans leur territoire, sauf dans les cas suivants :*

- Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait conserver la responsabilité de la gestion des services communautaires d'hébergement et de soutien offerts aux déficients mentaux tant que la phase actuelle de son plan pluriannuel ne sera pas terminée; cette responsabilité devrait alors être assumée par le secteur municipal.
- La responsabilité municipale de la gestion du Programme intégré d'aides familiales ne devrait être envisagée qu'une fois bien établies les orientations du programme.

Le comité désire souligner une autre question concernant la gestion de l'enveloppe des services communautaires de soutien. Les soins de longue durée aux personnes âgées et aux personnes physiquement handicapées font actuellement l'objet d'une révision dans le cadre d'un groupe d'étude interministériel, sous la direction du MSSC, comprenant le ministère de la Santé, l'Office des personnes âgées et l'Office des personnes handicapées. L'objet premier de cette réforme est d'assurer une meilleure intégration des services, notamment des services à domicile, du soutien aux familles et aux fournisseurs de soins, et des lits de soins de longue durée en établissement. À ce stade, nous ne savons pas comment le groupe d'étude définira le réseau de soins de longue durée et les incidences de cette définition sur le réseau de services sociaux, les soins de longue durée faisant le pont entre les réseaux des services sociaux et des soins de santé. Nous nous interrogeons particulièrement sur les effets possibles de cette réforme sur la gestion municipale des services communautaires de soutien, étant donné que cette enveloppe regroupe aujourd'hui un certain nombre de services sociaux pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

La province a également indiqué qu'une loi sur les soins de longue durée, qui s'appliquera aux foyers pour personnes âgées et aux

maisons de soins infirmiers, est en cours d'élaboration. Nous tenons à souligner que les modifications proposées aux soins de longue durée qui auraient des incidences importantes sur cette enveloppe de services devraient faire l'objet d'échanges ultérieurs entre le MSSC et le secteur municipal. Les conclusions actuelles du comité sur la gestion des services communautaires de soutien sont fondées sur le modèle existant de services sociaux offerts aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Recommandation 20

Toute modification proposée aux soins de longue durée qui aurait des incidences importantes sur la gestion municipale des services communautaires de soutien devrait faire l'objet de discussions ultérieures entre le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités.

Le MSSC élabore actuellement une loi générale sur les services communautaires, qui devrait regrouper les dispositions législatives relatives aux services communautaires de soutien. Cette loi devrait favoriser la coordination, simplifier l'administration, établir des objectifs et des normes, et assurer un seul mécanisme de financement stable de ces services. Elle devrait prévoir le transfert aux municipalités des pouvoirs de gestion sur ces services, y compris la délivrance des permis et l'inspection des services et établissements.

Recommandation 21

La nouvelle loi générale sur les services communautaires, en cours d'élaboration au ministère des Services sociaux et comunautaires, devrait donner aux municipalités les pouvoirs appropriés de gestion des services communautaires de soutien. Le secteur municipal devrait être consulté avant la présentation de cette nouvelle loi.

Une attention particulière doit être accordée aux maisons de repos, qui ne sont pas actuellement autorisées en vertu d'un permis et ne sont pas régies par une loi provinciale précisant les normes à respecter en matière de soins. Ces maisons ne sont soumises qu'aux règlements municipaux concernant la santé publique, la protection en cas d'incendie et la sécurité des bâtiments. On estime qu'il y a environ 30 000 lits dans les maisons de repos en Ontario, qui desservent une gamme variée de clients, notamment des

personnes âgées et des personnes physiquement handicapées ou atteintes de troubles psychiatriques, qui constituent un groupe particulièrement vulnérable.

Recommandation 22 *Les municipalités devraient avoir le pouvoir de réglementer, agréer et inspecter les maisons de repos, si telle est leur intention.*

Nous avons déjà recommandé que les municipalités aient leur mot à dire dans la révision permanente des règlements et politiques touchant les services de garde d'enfants. De la même façon, elles devraient être consultées sur l'évolution des services communautaires de soutien, étant donné qu'elles assureront la gestion de ces services.

Recommandation 23 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait consulter les municipalités sur les règlements et politiques touchant la gestion des services communautaires de soutien.*

Prestation du service En leur qualité de gestionnaires du service, les municipalités doivent assumer la responsabilité de sa prestation. Elles peuvent choisir de dispenser directement certains services et acheter d'autres services auprès de tiers. Comme dans le cas des services à l'enfance et des services de garde d'enfants, le secteur non gouvernemental assure de façon dynamique un grand nombre de services communautaires de soutien. Ces services ont souvent été mis sur pied par des organismes locaux de bénévoles, qui ont découvert des besoins non comblés et ont pris des mesures pour les satisfaire. Le gouvernement a officialisé par la suite ces services dans ses lois et politiques. Les réalisations remarquables du secteur du bénévolat dans ce domaine et la participation continue des organismes de bénévoles doivent être encouragées.

Recommandation 24 *Le rôle des organismes de bénévoles dans la prestation des services communautaires de soutien doit être maintenu et renforcé.*

Conclusion

Ce nouveau cadre de gestion des services sociaux vise à faire en sorte que la responsabilité de la gestion des services incombe au palier administratif le plus indiqué. En confiant la gestion d'un service au palier municipal, nous avons cherché à favoriser la souplesse locale nécessaire pour répondre aux besoins, et à donner un droit de regard réel au palier local sur les interventions communautaires en vue de répondre à ces besoins. Notre décision de confier la gestion de certains services au MSSC a été prise en fonction de la nécessité de normes provinciales et d'un contrôle provincial en matière d'accessibilité. Nous pensons que cette répartition des responsabilités constitue une restructuration heureuse des rôles et un équilibre judicieux dans la gestion conjointe du réseau.

Chapitre cinq

Financement

L'une des raisons principales qui explique la mise sur pied du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux, c'est qu'il était devenu nécessaire de revoir les accords de financement du réseau par la province et les municipalités. Les municipalités demandaient instamment depuis quelque temps un réexamen du partage des coûts des programmes sociaux. Le ministre des Services sociaux et communautaires a donc invité l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario (ASBMO) à participer à ce groupe d'étude tripartite en vue de dégager un consensus sur l'adoption d'une nouvelle formule de financement.

Voici les principales préoccupations des municipalités concernant les ententes actuelles de financement :

- les incidences de la hausse rapide du coût des services sur le budget des municipalités;
- l'augmentation de la contribution financière des municipalités, en raison du plafonnement de certains paiements de transfert par la province;
- le manque de pouvoir des municipalités sur les coûts des programmes qu'elles doivent partager sans aucun droit de regard (par exemple, le programme de soutien du revenu, dont les taux sont fixés par la province, mais dont les municipalités doivent assumer une partie des coûts);

- les incidences sur les coûts des services municipaux de la mise en oeuvre provinciale de l'étape initiale de la réforme du programme de soutien du revenu, recommandé par le Comité d'examen de l'aide sociale;
- les incidences inégales des coûts des services sociaux sur les municipalités, découlant des écarts dans la demande de services, selon les milieux et de la capacité différente de mobilisation des revenus nécessaires au paiement des services, selon les municipalités;
- les anomalies existantes dans les accords de partage des coûts (par exemple, la province n'apporte aucune contribution nette aux coûts administratifs de l'aide sociale générale assumés par les municipalités, même si ces coûts font l'objet d'un partage fédéral);
- la complexité inutile des coefficients de financement selon les divers programmes;
- les pressions extérieures au réseau de services sociaux, notamment la demande croissante de fonds municipaux pour des programmes écologiques et autres, le fait que les subventions provinciales inconditionnelles aux municipalités en 1989-1990 n'ont pas été augmentées, et le transfert continu de nouvelles responsabilités du palier provincial au palier municipal, sans un transfert correspondant des pouvoirs de financement.

À l'échelon provincial, les ententes de financement font aussi l'objet de plusieurs préoccupations :

- les incidences des compressions fédérales et du retrait fédéral de certains programmes sur la situation fiscale de l'Ontario;
- la nécessité d'une gestion efficace des ressources en période de restrictions et de réforme des programmes;
- les incidences de la capacité différente de financement des municipalités sur la répartition équitable et la qualité des services;
- la nécessité pour les nouveaux accords de partage des coûts de correspondre sensiblement au même équilibre financier relatif entre la province et les municipalités que celui qui prévaut dans le cadre des ententes existantes;

- la complexité inutile des coefficients de financement et l'inefficacité qui en résulte au plan des coûts administratifs et autres.

En proposant une nouvelle vision des accords de financement du réseau de services sociaux, le comité a cherché à tenir compte des préoccupations des deux paliers administratifs. Il a également tenu compte des points de vue du secteur du bénévolat, qui estime que les ententes sur le partage des coûts doivent tenir compte de la capacité financière locale et renforcer l'obligation de répondre des budgets et des normes.

Contribution du secteur du bénévolat On ne saurait aborder la question du financement des services sociaux en Ontario sans évoquer la contribution importante du secteur du bénévolat. En 1988, environ 100 000 000 $ ont été recueillis en dons de charité en Ontario par le seul organisme United Way; ces fonds ont été répartis entre divers organismes communautaires, dont un grand nombre sont des organismes de services sociaux et de soins de santé. En outre, il y a beaucoup d'autres organismes de bénévoles qui recueillent eux-mêmes des fonds pour les services sociaux. La contribution financière exacte du secteur du bénévolat au réseau n'a pas été établie, mais de toute évidence, elle est importante. Les organismes de bénévoles participent financièrement à divers services comme les services de garde d'enfants, les maisons de bienfaisance pour les personnes âgées, les services d'aide à domicile et divers services à l'intention des personnes handicapées. Le secteur du bénévolat est également très apprécié pour l'appui financier qu'il accorde à l'élaboration de services communautaires novateurs qui ne font pas partie du réseau de services sociaux financés par le gouvernement. En plus de lever des fonds, le secteur du bénévolat apporte une contribution communautaire importante par le biais des milliers d'heures consacrées par les bénévoles dans divers organismes.

En discutant des ententes de financement dans le présent chapitre, nous n'entendons pas indiquer au secteur du bénévolat de quelle façon il devrait répartir les dons de charité qu'il recueille. Le groupe de référence du secteur du bénévolat a très clairement fait savoir que le gouvernement ne doit pas intervenir dans les

décisions financières des organismes de bénévoles. Nous sommes du même avis, et nous écartons la contribution du secteur du bénévolat dans notre analyse du partage des coûts entre la province et les municipalités.

Autres préoccupations Comme dans le cas de la gestion des service, le comité est conscient qu'il y a d'autres préoccupations, qui ont été exprimées lors des consultations, qui ne se rapportent pas directement à l'objet du présent chapitre. Par exemple, certaines observations ont porté sur la pertinence du niveau de financement. Mais la question de savoir si certains programmes sont sous-financés ne fait pas l'objet de notre mandat. Nous n'étions pas chargés d'évaluer une trentaine de programmes différents au plan de l'efficacité et du niveau de financement. Nos délibérations ont porté sur l'élaboration d'un nouveau cadre de financement du réseau permettant de résoudre les sujets de préoccupation au plan des relations provinciales-municipales. Les nouvelles mesures de partage des coûts décrites dans le présent chapitre viennent seconder les nouvelles responsabilités provinciales-municipales recommandées au Chapitre 4. En harmonisant les responsabilités relatives au financement et à la gestion, nous renforçons l'aptitude des gestionnaires à assurer une gestion efficace des services.

Le présent chapitre décrit les divers aspects du problème du financement, particulièrement ses incidences sur les relations provinciales-municipales, et passe en revue les résultats des consultations organisées par le comité. Nous expliquons ensuite la façon dont nous avons élaboré un nouveau cadre de financement, et nous présentons une nouvelle optique de financement et des recommandations en vue d'une réorganisation importante des responsabilités.

Problèmes actuels en matière de financement

Le MSSC et les municipalités partagent actuellement le coût de quatre grands programmes sociaux: le bien-être de l'enfance, l'aide sociale générale, les services de garde d'enfants et les services aux personnes âgées. À un degré moindre, ils partagent également les coûts d'autres services communautaires. Les municipalités assument aussi des dépenses au plan des frais d'administration non

partagés et des subventions non partagées pour les services sociaux. En 1988-1989, la part totale des coûts assumés par les municipalités s'élevait à près de 430 000 000 $ et les dépenses du ministère pour ces programmes à frais partagés s'établissaient à près de 1 400 000 000 $ (remboursements fédéraux compris; voir page 134). Le Tableau 5-1 montre la répartition des dépenses relatives à ces programmes pour l'exercice provincial 1988-1989 et l'exercice municipal 1986. Les dépenses des deux paliers administratifs pour cette période ont augmenté d'environ 35 pour cent. Ce tableau indique également les dépenses du MSSC qui ne font pas l'objet d'un partage des coûts avec les municipalités; en 1988-1989, ces dépenses étaient de 2 900 000 000 $. (On trouvera à l'Annexe H une présentation détaillée des dépenses municipales et provinciales pour ces deux exercices.)

C'est dans le domaine des ententes de financement que les pressions sur les relations provinciales-municipales sont les plus vives. L'augmentation des coûts des services sociaux a des incidences sur les deux paliers administratifs. Mais en raison des différences entre les municipalités – surtout en ce qui concerne leur capacité d'imposition locale et leurs besoins différents en matière de services sociaux – l'effet de cette augmentation des coûts n'est pas le même à l'échelon local dans toute la province. Ces relations sont davantage compromises par les décisions provinciales concernant le niveau annuel des subventions conditionnelles et inconditionnelles aux municipalités et les modalités particulières des taux et des subventions aux services sociaux dont les coûts sont partagés par les deux paliers de l'administration.

Augmentation du coût des services sociaux

Le coût des services sociaux pour la province et les municipalités a augmenté à un rythme plus rapide que l'ensemble des dépenses gouvernementales. Les dépenses du MSSC ont augmenté en moyenne de 13 pour cent par an pour la période 1978-1979 à 1988-1989, contre 10 pour cent pour l'ensemble des dépenses publiques. Au cours de cette période, la part des dépenses publiques totales attribuée au Ministère est passée de 8 à 11 pour cent.[1]

---

1. Ontario, Ministère du Trésor et de l'Économie, "Budget Paper D: Expenditure Profile of Ministry of Community and Social Services", *1989 Ontario Budget* (Toronto: 17 mai 1989).

TABLEAU 5-1

Dépenses provinciales-municipales actuelles
selon les coefficients de partage des coûts
pour 1986 et 1988-1989 (en millions de dollars)

PROGRAMMES À FRAIS PARTAGÉS	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989				
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $
Bien-être de l'enfance	43,4	18,9	185,8	81,1	229,2	52,8	18,1	239,7	81,9	292,5
Aide sociale générale	152,4	24,0	482,3	76,0	634,7	193,9	22,3	673,8	77,7	867,7
Services de garde d'enfants	23,3	19,8	94,8	80,2	118,1	35,8	19,6	145,6	80,4	181,4
Services aux personnes âgées	67,6	21,3	249,9	78,7	317,5	105,9	24,3	329,6	75,7	435,5
Dépenses municipales non partagées, frais d'administration	17,5	100,0	0,0	0,0	17,5	22,9	100,0	0,0	0,0	22,9
Dépenses municipales non partagées, subventions	14,9	100,0	0,0	0,0	14,9	17,7	100,0	0,0	0,0	17,7
Dépenses totales des programmes à frais partagés	319,0	24,0	1 012,7	76,0	1 331,7	429,0	23,6	1 388,7	76,4	1 817,7
Ensemble des autres programmes provinciaux (MSSC)	0	0,0	2 154,6	100,0	2 154,6	0	0,0	2 923,0	100,0	2 923,0
Ensemble des programmes de services sociaux	319,0	9,2	3 167,3	90,8	3 486,3	429,0	9,0	4 311,7	91,0	4 740,7

Note : Ces dépenses comprennent certains programmes admissibles au partage des coûts au palier fédéral.

Dans le secteur municipal, les dépenses brutes pour les services sociaux (transferts provinciaux compris) ont connu une augmentation moyenne de près de 13 pour cent par an entre 1978 et 1986, contre une augmentation annuelle moyenne de 10 pour cent pour l'ensemble des dépenses d'exploitation municipales. Les services sociaux représentaient plus de 13 pour cent des dépenses d'exploitation des municipalités en 1977; en 1986, cette part était passée à 17 pour cent.[1] Cette tendance à une augmentation constante des coûts, conjuguée à la part croissante des budgets provinciaux et municipaux représentée par les services sociaux, ne montre aucun signe d'accalmie.

Contribution fédérale

Le gouvernement fédéral assume également une partie des coûts des services sociaux dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, du Financement des programmes établis (entente fédérale-provinciale sur le partage des coûts des services de santé et de l'enseignement postsecondaire), de l'Entente sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées, et d'autres programmes. Le Tableau 5-2 indique les coûts nets et la part relative des trois paliers administratifs en Ontario en 1988-1989. La part fédérale est d'environ un tiers. Les mentions ultérieures faites aux dépenses provinciales dans le présent chapitre s'appliquent aux coûts provinciaux bruts, qui comprennent les dépenses admissibles au partage des coûts selon les ententes fédérales.

Tout comme la province et les municipalités, le gouvernement fédéral assume des dépenses plus importantes pour les services sociaux, en dollars absolus. Mais le gouvernement de l'Ontario s'est inquiété de ce que le gouvernement fédéral réduise ses responsabilités à l'égard de certains programmes dont il partage les coûts avec les provinces. Le taux de croissance annuelle du financement des programmes établis a été réduit de 1 pour cent, et le gouvernement fédéral a aussi reporté sa loi sur les services de garderie, qui prévoyait injecter environ quatre milliards de dollars dans les services de garde d'enfants au Canada.

---

1. *Relevé des statistiques sur les municipalités de l'Ontario, 1977 à 1986.* Toronto, Ministère des Affaires municipales, 1989.

TABLEAU 5-2

Part municipale, provinciale et fédérale
du coût des dépenses des services sociaux en 1988-1989
(en millions de dollars)

	DÉPENSES 1988-1989						
	Part municipale nette	%	Part provinciale nette	%	Remboursements fédéraux estimés	%	Total
Programmes provinciaux-municipaux	429,0 $	23,6	746,7 $	41,1	642,0 $	35,3	1 817,7 $
Programmes provinciaux	0,0	0,0	1 982,1 $	67,8	940,9 $	32,2	2 923,0 $
Total, dépenses provinciales-municipales nettes partagées, et pourcentages	429,0 $	9,0	2 728,8 $	57,6	1 582,9 $	33,4	4 740,7 $

Ressources fiscales limitées des municipalités

Les municipalités soulignent depuis longtemps que la marge de manoeuvre fiscale des paliers supérieurs de l'administration est beaucoup plus importante que la leur. Il est vrai que tous les paliers de l'administration s'inquiètent de la hausse des coûts, mais il y a une différence importante dans la capacité de chacun de se procurer des recettes. Les revenus des paliers supérieurs proviennent de l'impôt des particuliers et des entreprises, de la taxe de vente (ventes en gros et au détail), de la taxe sur l'essence et sur les produits dits de luxe (alcools et cigarettes), et d'autres sources variées de revenus. Pour leur part, les municipalités n'ont recours qu'à une gamme limitée de sources: impôt foncier (évaluation résidentielle et commerciale), droits d'utilisation et autres droits. Dans l'ensemble, les municipalités dépendent de façon très importante des paiements de transfert provinciaux sous forme de subventions conditionnelles et inconditionnelles. De 1982 à 1987, les transferts provinciaux ont augmenté plus lentement que les recettes municipales provenant des impôts locaux: les transferts provinciaux ont augmenté en moyenne de 7,2 pour cent par an, contre 8,6 pour cent pour les impôts locaux.[1]

1. Ontario, Ministère du Trésor et de l'Économie "Budget Paper E: Municipal Government Finance", *1989 Ontario Budget*, Toronto, 17 mai 1989.

La loi interdit aux municipalités d'accuser un déficit d'exploitation, ce qui n'est pas le cas pour le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral. Les municipalités doivent équilibrer leur budget annuel. La loi impose aussi certaines limites à leurs émissions de titres de dette à long terme pour leurs projets d'immobilisations. Pour leur part, en plus de pouvoir accuser un déficit, les paliers supérieurs peuvent répartir leurs augmentations d'impôts sur un certain nombre de sources de revenus chaque année.

Limites provinciales imposées

Les municipalités s'inquiètent des incidences sur les budgets municipaux des décisions provinciales concernant les taux, les allocations et les subventions. Elles estiment que la province impose des limites irréalistes à certains de ses paiements de transfert. Par exemple, la province a imposé un plafond à l'augmentation des allocations quotidiennes en 1989 pour les soins prolongés dans les foyers municipaux pour personnes âgées; les municipalités ont fait savoir que dans la plupart des cas, elles ne peuvent verser les augmentations salariales négociées à l'échelon local dans le cadre des limites provinciales imposées. Elles expriment des inquétudes analogues en ce qui concerne les transferts provinciaux pour les services de garde d'enfants et l'achat de services d'orientation. L'imposition de plafonds provinciaux entraîne des pressions accrues sur les budgets municipaux.

Différences selon les municipalités

Toutes les municipalités ontariennes partagent les coûts des services sociaux, mais elles n'ont pas toutes la même capacité de lever des impôts. Les petites municipalités et les municipalités rurales et du Nord ont généralement une assiette d'imposition limitée. Certaines dépendent fortement de l'évaluation résidentielle; pour leur part, les grandes municipalités urbaines peuvent disposer d'une assiette d'évaluation industrielle ou commerciale considérable. La valeur des biens fonciers varie selon les municipalités, et les évaluations ne sont pas établies de la même façon partout en Ontario ou même au sein des municipalités (il n'existe pas de données comparatives sur l'augmentation et l'évolution des évaluations dans une municipalité et entre les municipalités). Il est cependant

évident que les entreprises industrielles et commerciales se retrouvent presque toutes concentrées dans les régions urbaines du Sud. Les recettes qui peuvent provenir d'une augmentation de un millième de l'impôt foncier varient beaucoup selon les municipalités. Cela veut dire que le contribuable municipal d'un district du Nord doit payer davantage pour avoir le même niveau de service qu'un contribuable d'une municipalité qui dispose d'une assiette d'évaluation plus large et plus souple.

Il y a aussi des différences considérables entre les municipalités au chapitre des besoins en matière de services sociaux. Une municipalité peut avoir une proportion plus importante de personnes âgées qui ont besoin de soins, tandis qu'une autre peut compter un nombre important de résidents qui ont besoin d'un programme de soutien du revenu. Les services dispensés varient également. Certaines grandes villes disposent d'un réseau important de services sociaux, alors que les municipalités plus petites n'ont parfois qu'un réseau très limité.

L'un des indices des incidences diverses sur les municipalités des dépenses en matière de services sociaux est le pourcentage des dépenses totales affectées aux services sociaux. En 1986 (année la plus récente pour laquelle nous disposons de comparaisons), les municipalités régionales (y compris la Communauté urbaine de Toronto) ont consacré en moyenne près de 16 pour cent de leur budget aux services sociaux, selon le ministère des Affaires municipales. Cette proportion était d'environ 23 pour cent dans les municipalités des districts du Nord. Dans les comtés, les services sociaux accaparent 20 pour cent des budgets municipaux, et près de 17 pour cent dans les villes autonomes des comtés. Il est cependant difficile d'établir des comparaisons directes. Par exemple, la responsabilité du financement des services (comme les services de police et de transports publics) varie selon les municipalités.

Péréquation des ressources et subventions inconditionnelles

Il existe un mécanisme de péréquation des ressources dans le programme provincial de subventions inconditionnelles et dans certains programmes de subventions conditionnelles, qui tient compte des différences entre les ressources fiscales des municipalités. La

répartition des ressources est un mécanisme de tranfert de fonds intergouvernemental visant à accroître les ressources fiscales des municipalités dont l'assiette d'imposition est inférieure à la moyenne, pour leur permettre de maintenir et améliorer les services locaux sans imposer à leurs contribuables un fardeau financier excessif.

Les municipalités et la province s'inquiètent cependant du fait que les transferts provinciaux-municipaux actuels ne sont pas aussi efficaces qu'ils le devraient. Les subventions conditionnelles font actuellement l'objet d'une étude par un comité interministériel provincial. Un comité consultatif municipal-provincial mixte, au ministère des Affaires municipales, sur les questions de financement provincial-municipal étudie également le système actuel de paiements de transfert. En outre, le ministère des Affaires municipales procède à une révision du programme de subventions inconditionnelles, y compris du mécanisme de péréquation des ressources.

La formule actuelle de péréquation des ressources ne tient plus compte de la diversité des besoins en matière de services d'une municipalité à l'autre. Les municipalités s'inquiètent particulièrement de ce que la péréquation se trouve sapée par les décisions provinciales sur les subventions inconditionnelles. Il y a eu un changement dans la proportion des subventions conditionnelles et des subventions inconditionnelles que les municipalités reçoivent de la province. Les subventions conditionnelles, qui sont liées à des programmes précis, représentaient environ 70 pour cent des transferts provinciaux en 1982, et 73 pour cent en 1987. Au cours de cette même période, la proportion des transferts provinciaux pour les subventions inconditionnelles, qui sont allouées par les municipalités en fonction de leurs priorités, a diminué de 26 à 23 pour cent.[1] En outre, la province a bloqué ses subventions inconditionnelles en 1989-1990 au niveau de l'exercice précédent. En raison du facteur de péréquation, l'importance que représentent les subventions inconditionnelles varie considérablement entre les municipalités. Par exemple, ces subventions représentaient en 1986 moins de 6 pour cent des revenus

1. Ontario, "Budget Paper E"

d'exploitation de la Communauté urbaine de Toronto, contre 20 pour cent dans les districts du Nord et les villes de district, selon le ministère des Affaires municipales.

Aide sociale générale

Le programme d'aide sociale générale fait ici l'objet d'observations distinctes, en raison de ses incidences importantes sur le budget des services sociaux municipaux et du caractère contre-cyclique de ces incidences. L'aide sociale générale est la composante la plus importante des dépenses municipales en matière de services sociaux, et c'est celle qui a augmenté le plus ces dernières années. L'aide sociale générale, qui constituait vers la fin des années 1970 près de 40 pour cent de l'ensemble des dépenses en matière de services sociaux, constitue aujourd'hui près de la moitié de ces dépenses. La loi oblige les municipalités à verser 20 pour cent des allocations et prestations d'aide sociale générale à toutes les personnes dans le besoin de leur territoire qui répondent aux normes d'admissibilité du programme. Les municipalités partagent également la moitié des frais d'administration autorisés et assument intégralement les frais d'administration non autorisés. Le fardeau financier des municipalités n'est pas facile à équilibrer : s'il y a une baisse de l'activité économique, et qu'un grand nombre de résidents d'une municipalité ont besoin du programme de soutien du revenu, la municipalité doit assumer sa part des coûts du programme.

Il a été également souligné, notamment par le Comité d'examen de l'aide sociale, que le budget municipal de l'aide sociale générale a tendance à augmenter au moment même où la municipalité est le moins en mesure d'absorber des coûts additionnels. Lorsque les temps sont durs, les usines ferment leurs portes et les recettes fiscales des municipalités diminuent; c'est le cas également lorsque des gens qui n'ont pas de prestations de chômage demandent une aide sociale. Dans la région Nord de l'Ontario, la fermeture d'une mine ou d'une scierie peut entraîner la ruine économique. Comme nous l'avons déjà souligné, les municipalités ne peuvent faire face à une augmentation imprévue des coûts de l'aide sociale générale en accusant un déficit d'exploitation lors d'une année difficile, et leurs options fiscales sont limitées.

Le gouvernement provincial a récemment mis en oeuvre une réforme importante du programme de soutien du revenu, en

augmentant notamment les prestations, après avoir étudié les recommandations du Comité d'examen de l'aide sociale. Ces réformes ont des incidences importantes sur les budgets municipaux. Le Comité d'examen de l'aide sociale a reconnu que ces incidences sur les coûts se feraient sentir à court terme, mais les municipalités s'inquiètent de devoir absorber ces coûts, étant donné qu'une des principales recommandation du comité, qui portait sur le financement intégral des allocations et des prestations par les paliers supérieurs, n'a pas été appliquée.

Partage des coûts et pouvoirs des municipalités

Une question importante qui se pose aux municipalités concerne le partage des coûts de programmes sur lesquels elles n'exercent presque aucun droit de regard. Si elles doivent affecter des fonds municipaux à un programme, les municipalités veulent avoir un certain droit de regard sur l'emploi de ces fonds.

Elles s'opposent depuis longtemps à l'obligation qui leur est faite d'assumer 20 pour cent du budget des sociétés d'aide à l'enfance. Comme nous l'avons déjà vu, l'aide sociale générale est un autre programme dont les municipalités doivent partager les coûts, mais les allocations et prestations sont déterminées par le gouvernement provincial, tout comme les règlements qui régissent l'administration du programme. Lorsque la province décide de modifier l'un de ces règlements (par exemple, les changements apportés en 1988 aux subventions au logement et la règle sur la cohabitation avec un conjoint), cela a généralement des incidences financières sur les municipalités.

Partage des coûts : complexité et anomalies

On ne saurait probablement mieux illustrer la complexité des ententes actuelles sur le partage des coûts qu'en donnant la liste de tous les programmes et de leurs coefficients respectifs de partage des coûts (voir le Tableau 5-3). Souvent, la justification de la différence dans le partage des coûts entre les programmes n'est plus évidente pour l'une et l'autre partie. Le taux de répartition a pu être fixé il y a plusieurs décennies, et sa justification est depuis longtemps oubliée, tandis que les programmes ont changé.

Deux autres préoccupations importantes des municipalités concernent l'absence de contribution provinciale (après partage des coûts

TABLEAU 5-3

Coefficients de partage des coûts des dépenses fédérales-provinciales-municipales, 1989

Programmes provinciaux et municipaux	Part fédérale	Part provinciale nette	Part provinciale brute	Part municipale nette	Autres, part, nette[a]
Aide sociale générale					
– Allocations	50	30	80	20	-
– Aide spéciale	50	-	50	50	-
– Aide complémentaire	50	30	80	20	-
– Résidences et centres d'accueil d'urgence	50	30	80	20	-
Administration municipale de l'aide sociale générale	50	-	50	50	-
Achat de services d'orientation	50	30	80	20	-
Projets d'adaptation au travail	50	30	80	20	-
Programme de possibilités d'emploi	50	30	80	20	-
Foyers municipaux pour personnes âgées					
– Dépenses d'exploitation	c	70	70	30	-
– Dépenses d'immobilisations	-	50	50	50	-
Centres pour personnes âgées					
– Dépenses d'exploitation	-	50	50[d]	au moins 20	30
– Dépenses d'immobilisations	-	30	30	au moins 20	50
Services d'aides familiales	50	30	80	20	-
Services d'infirmières visiteuses	c	c	80	20	-
Services de soutien à domicile	50[e]	70	70	variable	30
Sociétés d'aide à l'enfance					
– Dépenses d'exploitation	50	30	80	20	-
– Dépenses d'immobilisations	-	80	80	variable	variable
Subventions municipales au bien-être de l'enfance	-	50	50	50	-
Services de garde d'enfants (garderies)					
– Dépenses d'exploitation	50	30	80	20	-
– Dépenses d'immobilisations	f	-	50	50	-
Programmes provinciaux Prestations familiales	50	50	100	-	-
Foyers pour personnes âgées (foyers de bienfaisance)					
– Dépenses d'exploitation	c	80	80	-	20
– Dépenses d'immobilisations	-	variable	variable	-	le reste
Achat par le Ministère de services de consultation et de soutien	50	50	100	-	-
Programme intégré d'aides familiales	50[g]	50	100	-	-
Ateliers protégés pour les personnes physiquement handicapées	40	40	80	-	20
Dépenses de formation (Services de réadaptation professionnelle)	50	50	100	-	-
Services de réadaptation pour les personnes handicapées	50	100	100	-	-

(suite page suivante)

TABLEAU 5-3

Coefficients de partage des coûts des dépenses fédérales-provinciales-municipales, 1989

Programmes provinciaux et municipaux	Part fédérale	Part provinciale nette	Part provinciale brute	Part municipale nette	Autres, part nette[a]
Orientation sur le crédit	30	30	60	-	40
Services d'auxiliaires pour les personnes physiquement handicapées	45	55	100	-	-
Maisons de transition	40	40	80	-	20
Services de soutien communautaires (enfants)	50	50	100	-	-
Intervention auprès des enfants et des familles	50	50	100	-	-
Garde d'enfants - Sociétés agréées					
– Dépenses d'exploitation	40	40	80	-	20
– Dépenses d'exploitation (enfants handicapés)	50	50	100	-	-
– Dépenses d'exploitation (âge préscolaire)	43	43	86	-	14
Garde d'enfants, sociétés agréées - Immobilisations	f	f	80	-	20
Services de soins aux enfants	-	100	100	-	-
Services aux jeunes contrevenants	50	50	100	-	-
Sociétés d'aide à l'enfance - Dépenses d'exploitation (autochtones)	95	5	100	-	-
Établissements de l'Annexe I					
– Dépenses d'exploitation	c	c	100	-	-
– Dépenses d'immobilisations	c	c	100	-	-
Établissements de l'Annexe II					
– Dépenses d'exploitation	c	c	100	-	-
– Dépenses d'immobilisations	-	67	67	-	33
Foyers pour déficients mentaux					
– Dépenses d'exploitation	c	c	80	-	20
– Dépenses d'immobilisations	-	80[b]	80[b]	-	le reste
Hébergement communautaire					
– Enfants déficients mentaux	50	50	100	-	-
Services aux déficients mentaux					
– Ateliers protégés	50	50	100	-	-
– Apprentissage fonctionnel	50	50	100	-	-
– Services de protection	50	50	100	-	-
– Services d'appui	c	c	100	-	-

a Comprend les contributions du secteur du bénévolat et les droits d'utilisation.
b Le moins élevé de 80 % ou 15 000 $.
c Financement des programmes établis (financement global).
d Jusqu'à concurrence de 30 000 $ pour une période de 12 mois.
e Pour les clients dans le besoin, selon les définitions du Régime d'assistance publique du Canada.
f Amortissement de 50 % dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

avec le palier fédéral) aux frais d'administration de l'aide sociale générale, ainsi qu'aux frais du programme d'aide spéciale, qui procure une aide complémentaire aux bénéficiaires de l'aide sociale générale et une aide d'urgence aux autres personnes dans le besoin. Le gouvernement fédéral assume la moitié des frais municipaux d'administration approuvés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada; en ce qui concerne les dépenses non autorisées, qui comprennent le loyer, le téléphone, les fournitures, les timbres, les services comptables et les services de concierge, aucune contribution fédérale ou provinciale n'est prévue, et les municipalités doivent assumer elles-mêmes intégralement ces frais. Le coût de l'aide sociale, que les municipalités peuvent dispenser à leur discrétion, est partagé à raison de 50-50 avec le gouvernement fédéral. L'aide complémentaire est un programme discrétionnaire analogue, administré par les municipalités, à l'intention principalement des bénéficiaires des prestations familiales provinciales. Ses coûts sont partagés entre la province (80 pour cent) et la municipalité (20 pour cent).

Selon les municipalités, ces anomalies sont illogiques et préjudiciables, car elles influent sur la prestation des services. Par exemple, étant donné les taux différents de partage des coûts de l'aide spéciale et de l'aide complémentaire, une municipalité dont le budget des services sociaux est restreint est forcée de faire le choix suivant : assumer 20 pour cent ou 50 pour cent des coûts de l'aide pour des clients qui peuvent avoir les mêmes besoins d'aide. La municipalité peut aussi choisir de ne rien verser pour ces programmes, ou peut ne pas être en mesure de le faire. En outre, la différence dans le partage des coûts n'est pas fondée sur des critères financiers, mais sur les catégories de clients, selon qu'il s'agit du programme de prestations familiales ou du programme d'aide sociale générale.

Les municipalités s'inquiètent également du niveau annuel de financement provincial des programmes comme les services de garde d'enfants, car ce niveau peut être insuffisant dans une municipalité pour répondre aux besoins locaux en matière de services. Les municipalités sont donc alors obligées de financer intégralement, à même leurs recettes fiscales locales, les dépenses qui excèdent les budgets approuvés par la province.

Résultats des consultations

Voici les principaux résultats des consultations du comité sur les ententes de financement.

- **La disparité fiscale qui existe entre les municipalités a des incidences sur l'accessibilité et la qualité des services dans la province. Il faut trouver des moyens de corriger ce déséquilibre fiscal, si l'on veut maintenir le partage des coûts et l'accessibilité des services sociaux. Diverses suggestions relatives à la capacité de payer ont été proposées, notamment l'amélioration de la formule de péréquation des ressources, la modification du système de subventions inconditionnelles aux municipalités, une formule de subvention provinciale par habitant versée aux municipalités pour les services sociaux, et une méthode de plafonnement des dépenses municipales pour les services sociaux.**
- **La discrétion laissée aux municipalités de financer ou non certains services (comme l'aide sociale) entraîne également des disparités dans l'accessibilité de ces services discrétionnaires selon les milieux. Une proposition importante a été présentée, selon laquelle le gouvernement provincial devrait financer intégralement les services essentiels pour faire en sorte qu'ils soient accessibles dans toute la province. Les avis sont très partagés sur les services qui devraient faire partie de cette catégorie obligatoire, mais ils devraient généralement comprendre des services comme le programme de soutien du revenu et les services de bien-être de l'enfance, prévus par la loi.**
- **Les municipalités ont indiqué qu'elles devraient exercer plus de pouvoirs sur les services dont elles partagent les coûts. Elles estiment également que leur contribution actuelle au coût des services sociaux est trop élevée. Les avis sont partagés sur la question de savoir si elles devraient assumer une part des coûts des services qu'elles dispensent pour pouvoir être consultées sur sa gestion.**
- **Tous ceux qui participent au financement des services se préoccupent également du prix accessible des services. Les attentes du réseau de services sociaux sont de plus en plus grandes, accompagnées d'une pression accrue sur les ressources et les dons de charité, plus largement sollicités. On constate une**

augmentation des services existants, comme le programme de soutien du revenu, et la demande d'expansion des services est plus forte, comme dans le cas des services de garde d'enfants et des services de soutien communautaires pour les personnes âgées et les personnes handicapées.

- Les financement doit être assuré de façon plus stable et prévisible. Selon les municipalités et les représentants du secteur du bénévolat, la modification des limites provinciales imposées aux dépenses au titre des programmes et aux paiements de transfert d'une année à l'autre entraîne des difficultés budgétaires à l'échelon local. Les changements apportés par Queen's Park et exigeant une contribution financière locale additionnelle au milieu d'un exercice créent souvent des problèmes imprévus pour la planification des services et des budgets.
- Les municipalités n'entendent pas combler l'écart entre le financement convenu par la province et les coûts effectifs d'un service particulier à l'échelon local.
- Les ententes de financement sont inutilement complexes et augmentent les frais administratifs et la confusion. Il n'y a aucune raison logique apparente qui explique les différences entre les taux de financement selon les différents services. Ces différences entraînent parfois une distorsion des programmes. Les programmes ont tendance à être fondés sur les coefficients de partage des coûts plutôt que sur les besoins en matière de services.
- Le secteur du bénévolat ne devrait pas avoir à financer des services de base comme le soutien du revenu. Les fonds recueillis par le biais d'efforts bénévoles devraient servir à assurer des services permettant d'améliorer et d'enrichir la vie communautaire.
- Des groupes nombreux ont contesté la pertinence du financement des services sociaux par l'impôt foncier, estimant généralement qu'il s'agit là d'un impôt régressif. On a également souligné la grande diversité du système d'évaluation foncière.

UNE NOUVELLE OPTIQUE DE FINANCEMENT

Fondement d'un nouveau cadre de financement

De toute évidence, la province et les municipalités n'abordent pas les questions de financement dans les mêmes perspectives. Le présent rapport est le fruit des efforts de concertation entrepris par le comité pour déterminer un cadre qui pourrait être acceptable aux deux parties.

Application de nos principes

Le principe de la responsabilité conjointe que nous avons établi précédemment est au coeur même du nouveau cadre de financement proposé dans le présent chapitre. Nous reconnaissons que la province et les municipalités doivent participer à la gestion du réseau de services sociaux, et nous estimons que la responsabilité conjointe d'une gestion efficace du réseau exige des engagements financiers de la part des deux paliers de l'administration. Les partenaires de cette étude estiment que le financement est manifestement un élément indispensable du fonctionnement du réseau, et la responsabilité conjointe des parties exige que la province et les municipalités y participent financièrement. Pour décider de la répartition de leur participation financière, nous avons étudié les enveloppes de services décrites au chapitre précédent. Conformément aux principes selon lesquels les responsabilités et fonctions respectives doivent être clairement définies et que les pouvoirs doivent correspondre aux responsabilités, nous avons cherché à clarifier les responsabilités financières et à les associer aux fonctions de gestion appropriées. Nous avons cherché à faire en sorte que lorsqu'un service ne s'accompagne pas d'un pouvoir de gestion, il ne soit pas associé à une obligation financière.

Nous avons équilibré le principe de la responsabilité provinciale touchant la répartition équitable des services et l'application de normes provinciales avec la nécessité de tenir compte le plus possible des priorités locales. Lorsque le premier principe nous semble s'imposer – dans le cas des programmes pour lesquels il faut absolument assurer l'égalité d'accès et des normes provinciales, sans guère de possibilité d'adaptation locale – nous

recommandons que la province assume la responsabilité du financement. Par ailleurs, nous recommandons que les municipalités partagent les coûts des services plus proches des initiatives locales.

Conformément au principe selon lequel les responsabilités doivent aller de pair avec la capacité de financement, nous avons tenu compte des différences à ce chapitre entre les municipalités et du fardeau financier insupportable qui pourrait être imposé au palier municipal. Nos recommandations reconnaissent également que le réalisme fiscal est un facteur dont il faut tenir compte dans le processus décisionnel aux deux paliers de l'administration. En conformité avec nos principes, nous présentons des recommandations sur la nécessité de consultations provinciales-municipales pour trouver des façons de traiter des changements proposés aux ententes de financement.

Caractéristiques d'un financement efficace

En envisageant une nouvelle optique de financement, le comité a tenu compte d'un certain nombre de facteurs ou conditions. Ses décisions sur les ententes ultérieures de financement reposent sur les éléments ci-après.

Associer le pouvoir de gestion des services et la responsabilité financière Les municipalités devraient partager uniquement les coûts des services sur lesquels elles exercent un droit de regard. Pour faire en sorte que le partage des coûts soit associé à ce droit de regard, il doit y avoir des liens entre la gestion du service et la contribution financière. Nous avons déjà recommandé que la gestion de deux enveloppes de services – les services de garde d'enfants et les services de soutien communautaires – relève de l'échelon local. Ces enveloppes de services devraient, en toute logique, entraîner des responsabilités municipales en matière de partage des coûts, car c'est dans ces deux domaines que les municipalités participeraient à la gestion des services.

Réglementation provinciale et souplesse locale Le MSSC assume la responsabilité législative et réglementaire des services sociaux dans toute la province. Il publie également des orientations, des règlements et des directives régissant les services sociaux en Ontario. Ces interventions peuvent cependant avoir un

caractère plus ou moins impérieux. Dans le cas des enveloppes de services dont nous recommandons qu'elles soient gérées par les municipalités, les directives provinciales devraient laisser une marge de manoeuvre suffisante à la gestion locale au plan de l'élaboration et des coûts des services. Autrement, la gestion locale des services ne présenterait plus les avantages recherchés : plus grande souplesse pour répondre aux besoins nouveaux du milieu et responsabilité accrue envers le milieu. Les subventions provinciales devraient être suffisamment souples pour que les municipalités puissent planifier et répartir les ressources en fonction des priorités établies à l'échelon local. Les décisions concernant le financement devraient être prises suffisamment tôt pour permettre aux municipalités de planifier leur budget.

Une autre préoccupation des municipalités concerne la nécessité d'une application uniforme des ressources provinciales correspondant au degré de réglementation provinciale. Si la province choisit d'imposer des normes élevées pour un programme, elle devrait prévoir des ressources suffisantes pour appliquer ces normes dans toute la province. Par exemple, si la province décide d'imposer de nouvelles normes plus rigoureuses concernant les soins à domicile pour les personnes âgées, elle devrait reconnaître les coûts additionnels découlant du respect de ces normes.

Ressources fiscales municipales L'une des préoccupations principales des municipalités concerne leur capacité de payer. Cette préoccupation se présente sous deux aspects. Tout d'abord, elles s'inquiètent de la capacité des municipalités en général de payer pour des programmes comme l'aide sociale générale, qui sont des programmes "ouverts" (fondés sur les besoins) et dont les incidences ont un caractère contre-cyclique, en raison des ressources financières limitées à leur disposition. Leur deuxième préoccupation concerne les différences qu'il y a entre les municipalités dans leur capacité de payer, étant donné les écarts qui existent entre leur assiette d'imposition et le niveau des besoins dans leurs milieux.

Simplification Nous avons également fondé nos décisions sur la nécessité de réduire la complexité des ententes de financement. À l'heure actuelle, les coefficients de financement varient

énormément, selon les règles de financement des divers programmes. Un système de financement simple et facile à comprendre aiderait à démystifier et clarifier les responsabilités financières et à réduire les complexités administratives.

Consultations ultérieures De l'avis général, il est nécessaire d'adopter un mécanisme officiel de consultations provinciales-municipales périodiques pour traiter de l'évolution ultérieure des programmes et de leurs incidences sur le partage des coûts. Les recommandations présentées dans notre rapport sont fondées sur la situation actuelle; il est impossible de prévoir les changements qui pourront se produire dans le réseau même d'ici cinq ans. Les améliorations au réseau doivent donc comprendre une méthode d'adaptation au changement par le biais de consultations permanentes, permettant d'éviter les solutions ponctuelles adoptées en fonction des crises, et de favoriser la collaboration et la planification.

Méthode d'analyse financière

Il convient ici de présenter quelques observations sur certains aspects de notre méthode d'analyse financière.

Évaluation des ententes proposées sur le partage des coûts

En abordant la question des ententes de partage des coûts, le comité devait tenir compte de la stratégie provinciale "à somme nulle". Selon la position provinciale, toute modification proposée au système de financement ne doit pas avoir pour effet d'augmenter la proportion des coûts que le gouvernement provincial ou les municipalités assument pour l'ensemble des services sociaux. Si une nouvelle entente de financement a pour effet, par exemple, de faire assumer à la province une part plus grande de l'ensemble des coûts, il faudrait trouver des compensations dans d'autres paiements de transferts municipaux – en dehors du réseau de services sociaux – pour équilibrer les comptes. Les représentants des municipalités ont estimé que la stratégie provinciale "à somme

nulle" imposait des contraintes importantes aux délibérations du comité. Le secteur municipal préférerait réduire sa contribution d'ensemble aux services sociaux; les municipalités ne veulent pas être tenues de payer un pourcentage fixe d'obligations financières croissantes sur lesquelles elles ont un droit de regard limité. Elles s'inquiètent des incidences financières de cette stratégie sur l'ensemble du secteur municipal et sur les municipalités respectives. Malgré ces réserves, le comité a cherché une solution raisonnablement équilibrée.

Les données financières relatives aux dépenses municipales et provinciales de 1986 ont été obtenues à partir des dépenses municipales effectives pour l'exercice municipal 1986, qui correspond à l'année civile. Comme l'exercice provincial couvre la période du ler avril au 31 mars, 25 pour cent des dépenses effectives du Ministère pour l'exercice 1985-1986 et 75 pour cent de ses dépenses pour l'exercice 1986-1987 ont servi à établir les corrélations nécessaires avec les dépenses municipales. Pour l'année 1988-1989, l'exercice provincial a été utilisé, indiquant les dépenses effectives du Ministère du 1er avril 1988 au 31 mars 1989. Les données relatives aux dépenses municipales correspondent à leurs dépenses effectives déclarées par rapport aux subventions fournies par le Ministère aux municipalités pour cette période.

Les données relatives aux dépenses municipales non partagées pour les exercices 1986 et 1988, comme le montre le Tableau 5-4, ont été obtenues à partir de deux questionnaires envoyés par le comité à l'automne 1987 et au printemps 1989 aux municipalités de palier supérieur et de palier inférieur. Elles sont fondées sur un taux de réponse de 100 pour cent provenant des administrateurs à temps plein des services sociaux municipaux, et représentent des municipalités qui regroupent 97 pour cent de la population ontarienne.

Le comité a eu recours aux données de l'exercice municipal 1986 et de l'exercice provincial 1988-1989 pour évaluer les incidences financières de ses recommandations sur le partage des coûts. Les dépenses relatives aux programmes provinciaux existants qui feraient partie de l'enveloppe des services de soutien communautaires ont été définies et réparties en fonction des municipalités de palier supérieur qui les avaient engagées en 1988-1989. Ces données nous ont aidés à évaluer les incidences de nos recommandations sur le secteur municipal et les conséquences de la stratégie

TABLEAU 5-4

Subventions et dépenses d'administration municipales non partagées pour 1986 et 1988* (en milliers de dollars)

Programme	Dépenses non partagées, 1986	Dépenses non partagées, 1988
Bien-être de l'enfance		
Subventions non partagées	1 818,9	290,9
Services de soutien du revenu		
Aide sociale générale		
Dépenses d'administration non partagées	17 016,9	22 393,2
Services de soutien à l'emploi		
Subventions non partagées	788,2	608,9
Services de garde d'enfants		
Dépenses d'administration non partagées	197,0	12,2
Subventions non partagées	2 016,6	829,8
Hébergement et soins		
Foyers municipaux pour personnes âgées		
Dépenses d'administration non partagées	230,0	636,5
Hébergement d'urgence		
Subventions non partagées	378,6	224,0
Services à domicile		
Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses		
Dépenses d'administration non partagées	12,5	74,4
Subventions non partagées	64,9	80,5
Services de soutien à domicile		
Subventions non partagées	2 225,5	756,4
Soutien communautaire et à la famille		
Centres de ressources communautaires et de quartier		
Subventions non partagées	1 704,2	
Centres pour personnes âgées		1 477,3
Subventions non partagées		2 238,9
Consultation familiale d'urgence		
Subventions non partagées	819,8	899,4
Information et renvoi		
Services d'information et de consultation		
Subventions non partagées	396,2	947,4
Autres dépenses non partagées		
Dépenses d'administration municipales non partagées	19,2	1 120,2
Subventions municipales non partagées - Centraide, subventions à la planification sociale, etc.	4 679,3	7 955,7
Dépenses totales non partagées	32 368,6	40 576,8

* Dépenses engagées au cours des exercices municipaux 1986 et 1988.

provinciale "à somme nulle". Nous avons également fait des estimations concernant la croissance et les coûts connexes des programmes existants, à partir des prévisions et des orientations stratégiques. Nous recommandons une réorganisation des responsabilités financières qui devrait maintenir le même équilibre relatif que celui indiqué dans notre évaluation des réalités financières de 1986 et de 1988-1989.

Dépenses municipales non partagées

La plupart des frais d'administration municipaux non partagés concernent l'aide sociale générale, mais il y a aussi des frais d'administration non partagés qui se rapportent aux services de garde d'enfants, aux foyers municipaux pour personnes âgées, aux services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, et à d'autres programmes. Les subventions municipales non partagées et les services achetés auprès de tiers s'expliquent généralement par l'une des quatre raisons suivantes : programmes ou services non approuvés aux fins des subventions dans le cadre des lois ou politiques provinciales, services pour lesquels la municipalité n'est pas le palier autorisé aux fins des subventions, dépenses excédant les limites ou directives provinciales, ou dépenses de caractère général (comme une subvention à Centraide).

Dans nos calculs, nous avons inclus ces dépenses non partagées et les avons réparties en conséquence. Par exemple, lorsque nous recommandons un financement provincial à 100 pour cent, les frais d'administration existants actuellement à la charge des municipalités dans l'enveloppe de services en cause sont transférés au palier provincial, à l'exception des dépenses qui ne font pas partie des responsabilités municipales ou provinciales de gestion des services. Nous avons supposé que chaque municipalité prendrait ses propres décisions sur le maintien de ces dépenses. Nous recommandons par la suite que la province verse également des subventions à ce chapitre. On trouvera au Tableau 5-4 une liste détaillée des subventions municipales non partagées et des frais d'administration.

Contribution du secteur du bénévolat et autres revenus

En calculant les coefficients de partage des coûts entre la province et les municipalités, le comité n'a rien changé à la contribution du

secteur du bénévolat et aux revenus provenant d'autres sources, comme les droits d'utilisation, les maintenant à leur niveau existant dans le système actuel; ces éléments ne sont pas compris dans la base de calcul du partage des coûts entre la province et les municipalités.

Nouveaux accords de financement proposés

À partir de nos principes et des éléments fondamentaux décrits ci-dessus, le comité a examiné chaque enveloppe de services et présenté ses recommandations sur le partage des coûts.

Services à l'enfance

Dans le cadre du système actuel, le MSSC assume la responsabilité principale du financement des services à l'enfance, à l'exception des services dispensés par les sociétés d'aide à l'enfance, dont le coût est partagé entre la province (80 pour cent) et les municipalités (20 pour cent). Nous avons recommandé que la province assume les responsabilités de la gestion de l'enveloppe des services à l'enfance, y compris les fonctions exercées par les sociétés d'aide à l'enfance.

Nous recommandons que le MSSC assume toute la responsabilité financière dans ce domaine, et que les municipalités soient libérées de l'obligation qui leur est faite d'assumer 20 pour cent des coûts, pour la raison suivante : les municipalités ne devraient pas assumer le coût de programmes pour lesquels elles n'ont aucune responsabilité de gestion. Cela permettra de clarifier le partage des coûts dans un groupe de services dont le contrôle et la gestion relèvent principalement des responsabilités provinciales. Comme la loi provinciale exige que les services à l'enfance soient accessibles partout en Ontario de façon équitable et suivant les mêmes normes, il est tout à fait indiqué que la province en assure aussi le financement.

Recommandation 25 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assumer intégralement les coûts des services à l'enfance, y compris les services assurés par les sociétés d'aide à l'enfance.*

Services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi

Allocations et prestations de soutien du revenu Nous avons recommandé que le MSSC assume la responsabilité de la gestion d'un programme intégré de soutien du revenu. En nous fondant sur les principes selon lesquels les responsabilités de gestion et de financement doivent être associées, et que les municipalités ne devraient pas être tenues d'assumer une part du coût des services sur lesquels elles n'exercent presque aucun droit de gestion, nous recommandons que le ministère assume intégralement la responsabilité financière des allocations et prestations des services de soutien du revenu. Nous abordons séparément le financement de l'administration du programme de soutien du revenu.

Il y a d'autres raisons pour lesquelles la province doit assumer la responsabilité financière du programme de soutien du revenu. Ce programme est très réglementé et doit être uniformément accessible dans toute la province. Il est également "ouvert", en ce sens que la loi oblige à verser l'aide prévue à toutes les personnes admissibles. Cela a causé des problèmes graves dans certaines municipalités, étant donné que lors de périodes difficiles, lorsque le nombre des sans emploi augmente et que l'aide sociale générale et les budgets commencent à se gonfler, il y a généralement une érosion de l'assiette fiscale des municipalités. En raison de cette vulnérabilité économique à l'échelon local, le programme de soutien du revenu est l'un des programmes pour lesquels le financement à même l'impôt foncier local est le moins indiqué. En outre, il constitue l'un des rares volets du réseau canadien de sécurité du revenu qui n'est pas entièrement financé par les paliers supérieurs en Ontario. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Comité d'examen de l'aide sociale a recommandé que les allocations et prestations de soutien du revenu soient entièrement financées par les paliers supérieurs. Ce comité a aussi recommandé que les corrections appropriées soient apportées aux ententes sur le partage des coûts entre la province et les municipalités, pour faire en sorte que ce changement apporté en matière de responsabilité financière des allocations et des prestations n'entraîne pas d'importants avantages imprévus pour l'administration locale.[1]

---

1. Ontario, Comité d'examen de l'aide sociale, *Transitions*, Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires. Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 1988. pp. 428-29.

Comme nous recommandons que l'aide spéciale et l'aide complémentaire constituent des prestations obligatoires dans le cadre du nouveau programme intégré de soutien du revenu, ces prestations devraient relever des responsabilités financières provinciales. Cela permettra de régler la situation inéquitable qui existe depuis longtemps des différences au plan du partage des coûts entre ces programmes en fonction des catégories de clients, en plus d'éliminer le problème des écarts entre les municipalités au plan de l'accessibilité des prestations.

Recommandation 26 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait assumer intégralement les coûts des allocations et prestations d'un programme intégré de soutien du revenu, y compris l'ensemble des coûts de l'aide spéciale et de l'aide complémentaire.*

Administration du soutien du revenu Nous avons recommandé que les municipalités soient tenues de dispenser le programme de soutien du revenu, en précisant que les régions (y compris la Communauté urbaine de Toronto), les comtés et les villes de district du Nord devraient être les agents responsables de la prestation de ce programme. En l'absence de structures municipales, le MSSC peut conclure une entente avec une commission de district pour l'administration de l'aide sociale ou d'autres organismes, ou dispenser lui-même le programme. Au sein de notre comité, nous avons constaté des divergences sur la nécessité pour les municipalités de contribuer aux coûts d'administration de ce programme.

Le Comité d'examen de l'aide sociale a recommandé que les municipalités participent aux coûts de l'administration du programme de soutien du revenu, sans égard au fait qu'elles sont ou non l'agent de prestation du programme. Ce comité favorisait la prestation du programme par les municipalités, à condition qu'elles soient désireuses d'assumer ce rôle et qu'elles aient les moyens de le faire. Selon le modèle recommandé par ce comité, certaines municipalités pourraient accepter de dispenser le programme aux conditions prévues par la province, tandis que d'autres pourraient ne pas profiter de cette occasion. Le Comité d'examen de l'aide sociale ajoutait qu'il ne devrait pas y avoir de mesures financières dissuasives imposées aux municipalités acceptant de dispenser le programme. Le Comité d'examen de l'aide so-

ciale a demandé à notre comité d'élaborer un projet de partage des frais administratifs qui tiendrait compte de la capacité différente de payer des municipalités et ne les dissuaderait pas d'assumer des responsabilités au plan de la prestation du programme.[1]

Nous avons adopté une approche différente de celle du Comité d'examen de l'aide sociale en ce qui concerne la prestation du programme de soutien du revenu par les municipalités. Nous ne souscrivons pas à un système selon lequel certaines municipalités dispenseraient ce programme, alors que d'autres ne le feraient pas. Nous avons recommandé que lorsqu'il existe des structures municipales appropriées, le ministère soit le seul agent de prestation du programme dans la province. Nous proposons que la province et le secteur municipal règlent les questions relatives à la prestation de ce programme par le biais d'un contrat type de prestation du service, qui orienterait la négociation de contrats individuels entre le MSSC et les municipalités dans toute la province. Une fois le contrat type convenu, les municipalités seraient tenues de dispenser le programme dans toute la province.

Nous n'avons cependant pas dégagé de consensus sur le partage des frais d'administration. Dans les sections qui suivent, nous présentons les points de vue des trois organismes représentés à notre comité.

L'Association des municipalités de l'Ontario Les représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) s'opposent au partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu au nom du principe de la clarté des responsabilités, selon lequel les municipalités ne devraient plus être tenues responsables de programmes sur lesquels elles n'ont presque aucun droit de gestion, et elles ne devraient pas être tenues d'assumer une partie des coûts de ces programmes. De l'avis de l'AMO, le soutien du revenu relève clairement des responsabilités fédérales et provinciales. Le comité a recommandé que la gestion du programme de soutien du revenu soit une responsabilité du MSSC et que les allocations et prestations soient entièrement financées par la province. Les représentants de l'AMO estiment que le partage des frais d'administration de ce programme

1. *Transitions*. pp. 408-9, 429-30.

compromet l'objectif de clarté visé par le comité et va à l'encontre des principes du comité sur la clarification des fonctions et responsabilités. Le partage des frais d'administration ne servira qu'à obscurcir le lieu de responsabilité de ce programme provincial.

Les représentants de l'AMO contestent l'argument selon lequel les municipalités doivent apporter une contribution financière à un programme pour pouvoir le dispenser efficacement ou exercer une certaine influence sur ce programme. Les municipalités dispensent déjà certains programmes de soins de santé intégralement financés par la province, sans en partager les coûts, ce qui ne les a pas empêchées de les dispenser efficacement. Inversement, les municipalités apportent actuellement une contribution financière à l'administration du programme d'aide sociale générale, ce qui ne leur a pas permis de dire leur mot dans la détermination des allocations et des prestations ou dans la réglementation du programme, qui relèvent du gouvernement provincial. Au contraire, elles ont gaspillé une énergie considérable à démêler un écheveau illogique de responsabilités financières.

Les représentants de l'AMO sont d'avis que le contrat de prestation de services proposé dans le présent rapport définira explicitement les conditions de la prestation du service par les municipalités et constituera un mécanisme de clarification des fonctions et responsabilités des municipalités et du Ministère.

Ils ont abordé les ententes de financement dans le cadre de l'ensemble des relations financières entre la province et les municipalités. Les recommandations de l'AMO sont fondées sur la nécessité d'une solution équilibrée au problème plus général des paiements de transfert entre la province et les municipalités.

Le ministère des Services sociaux et communautaires Les représentants du MSSC préconisent le partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu. Ils ne perdent pas de vue que les nouveaux accords de financement devraient représenter une solution financière équilibrée pour la province et pour les municipalités. La contribution des municipalités au partage des frais d'administration aurait pour résultat net de se rapprocher davantage de la position provinciale fondamentale concernant la stratégie de la "somme nulle".

Les représentants du MSSC sont également d'avis que les municipalités devraient avoir un intérêt financier dans le processus de la négociation des contrats de prestation du service. Si les municipalités ne partagent pas les frais d'administration, il peut être difficile pour le MSSC et le secteur municipal de s'entendre sur un contrat type. En pratique, il se peut que les municipalités désirent des garanties financières concernant le paiement par la province des frais d'administration (par exemple, les coefficients de dotation en personnel en rapport avec le nombre de cas, ou les augmentations salariales dépassant les redressements provinciaux) que le MSSC ne pourrait accepter. Les représentants du MSSC sont d'avis qu'en apportant chacune leur contribution financière, les deux parties feront davantage de concessions dans leurs négociations et pourront arriver à une entente satisfaisante pour les deux paliers de l'administration.

Les représentants du MSSC préconisent la prestation du programme par les municipalités; ils sont particulièrement attentifs au fait que bien des municipalités pourraient ne pas tenir à assumer la responsabilité de dispenser un programme dans lequel elles n'ont aucun intérêt financier.

L'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario Les représentants de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario (ASBMO) favorisent le partage des frais d'administration par les municipalités, car ils estiment que les municipalités auront ainsi une influence plus grande dans leurs négociations avec le MSSC. Ils estiment que cette contribution financière renforcera la position des municipalités, car elles auront des atouts dans leurs négociations sur des questions comme les coefficients de dotation en personnel, le remboursement des salaires municipaux et les autres questions administratives qui feraient partie du contrat de prestation du service. Ils sont donc très favorables à la prestation du programme par les municipalités et soulignent que l'expérience a montré que les municipalités s'intéressent naturellement davantage aux programmes auxquels elles contribuent financièrement.

Les représentants de l'ASBMO estiment qu'en assumant leur part des frais d'administration, les municipalités auront une plus grande crédibilité pour négocier avec la province le remboursement des niveaux de salaires et d'autres questions concernant les frais

d'administration. Ils n'acceptent pas la stratégie provinciale de la "somme nulle" pour le partage des coûts. Ils préféreraient que la contribution des municipalités pour l'ensemble des services sociaux soit inférieure à ce qu'elle est actuellement. Ils estiment cependant que l'administration du programme de soutien du revenu est un domaine dans lequel il devrait y avoir un partage des coûts pour renforcer la position municipale au plan de la prestation du programme.

N'ayant pu dégager un consensus sur cette question, le comité présente la recommandation suivante :

Recommandation 27 *La question du partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu n'ayant pas été réglée, elle devrait être étudiée par le ministère des Services sociaux et communautaires et des représentants du secteur municipal. L'entente finale sur cette question devrait tenir compte du nouveau cadre de responsabilités recommandé dans le présent rapport.*

Services d'aide à l'emploi Dans le cadre des ententes de financement actuelles, les municipalités partagent les coûts des services municipaux d'aide à l'emploi sur la base 80-20. Les personnes qui reçoivent ces services comprennent les clients bénéficiaires de l'aide sociale générale. Le MSSC finance intégralement les services d'aide à l'emploi du ministère pour les clients qui reçoivent des prestations familiales, et les services de réadaptation professionnelle et les ateliers protégés pour les personnes handicapées. Nous avons recommandé que la province assure la gestion du programme de soutien du revenu et, à court terme, des services d'aide à l'emploi. Nous avons cependant indiqué qu'à plus long terme, les services d'aide à l'emploi pourraient relever de la gestion municipale, car ils constituent un service communautaire. Notre recommandation concernant le court terme est fondée principalement sur le fait que les services d'aide à l'emploi sont dans une période de réforme. Pour la même raison, nous ne recommandons pas de changement aux ententes actuelles de financement des services d'aide à l'emploi à court terme. Nous pensons que le statu quo devrait être maintenu pour l'instant. À plus long terme, si ces services sont gérés par les municipalités, on devrait alors envisager des rajustements au partage des coûts.

Recommandation 28 *Les ententes de financement des services d'aide à l'emploi ne devraient pas être modifiées à court terme. À plus long terme, si la gestion de ces services est assumée par les municipalités, il faudrait envisager alors d'apporter des corrections au partage des coûts.*

Services en établissement pour les déficients mentaux

Les services en établissement pour les déficients mentaux relèvent actuellement de la responsabilité financière provinciale. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le MSSC a adopté un plan à long terme visant à remplacer progressivement ces établissements par de nouvelles ententes et de nouveaux services de soutien communautaire pour leurs résidents. Mais tant que ces établissements continueront d'exister, ces services devraient relever des responsabilités financières provinciales. Comme ces établissements desservent en général un vaste territoire, il est davantage indiqué qu'ils relèvent du palier provincial que du palier municipal. En outre, il ne semble pas judicieux pour l'instant, alors que l'application du plan se poursuit, de proposer un nouveau palier administratif pour assurer le financement de ces établissements.

Recommandation 29 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait continuer de financer intégralement les coûts des services en établissement (établissements de l'Annexe I et de l'Annexe II) pour les déficients mentaux.*

Services de garde d'enfants

Un grand nombre de municipalités s'occupent des services de garde d'enfants sur une base discrétionnaire. Les ententes touchant la prestation de ces services varient : certaines municipalités fournissent directement ce service, tandis que d'autres l'achètent auprès de tiers et administrent le programme de subventions. Le Tableau 5-5 indique les coefficients actuels de partage des coûts.

Nous avons recommandé que la gestion des services de garde d'enfants relève des municipalités. Même si ces services sont fortement réglementés par la province, ce sont des services communautaires qui profitent grandement des adaptations et des innovations locales. Nous recommandons aussi que les municipalités partagent les coûts de ces services. Nous comprenons qu'il est nécessaire de maintenir les normes provinciales qui concernent la

TABLEAU 5-5

Coefficients actuels de partage des coûts (coûts d'exploitation)[a] pour les services de garde d'enfants (en pourcentage)

Programme	Part provinciale (%)	Part municipale (%)	Part nette[b] autre (%)
Services municipaux de garde d'enfants	80	20	-
Sociétés agréées			
– Programmes ordinaires	80	-	20
– Déficients mentaux	100	-	-
– Enfants d'âge préscolaire	86	-	14
Subventions directes d'exploitation	100	-	-
Élaboration des programmes	100	-	-
Centres de ressources	100	-	-

a Pour les frais autorisés par la province.
b Comprend les contributions du secteur du bénévolat et les droits d'utilisation.

qualité de ces services, mais il devrait être possible de laisser aux gestionnaires municipaux une plus grande souplesse dans l'élaboration des services, l'allocation des ressources et la détermination des priorités dans leur milieu. Les municipalités devraient être dans une situation analogue à celle des bureaux de secteur du MSSC : elles devraient pouvoir s'occuper de la planification à long terme des services de garde et répartir les ressources financières dans leur territoire.

Les municipalités se plaignent souvent de ce que la province régit l'allocation des places subventionnées dans les services de garde et le niveau de financement, ce qui ne laisse plus de marge de manoeuvre pour utiliser les fonds prévus en fonction des priorités locales (par exemple, une municipalité peut souhaiter affecter des fonds plus importants aux endroits qui nécessitent un niveau plus élevé de services). La province aurait un droit de regard moins important si les municipalités assumaient la gestion des services de garde et des responsabilités financières plus importantes. Les municipalités s'attendent aussi à ce que les fonds provinciaux consacrés aux services de garde tiennent compte des normes fixées par la province pour ces services.

Pour déterminer les coefficients de partage des coûts des services de garde d'enfants, le comité a tenu compte de ses recommandations visant à libérer les municipalités de leurs obligations financières actuelles en matière de bien-être de l'enfance et de soutien du revenu. Nous avons aussi tenu compte du fait que les services de garde d'enfants connaissent une croissance importante et que nous demandons aux municipalités d'assumer la responsabilité dans leur milieu de la gamme complète des services de garde. Nous voulions aussi établir un coefficient qui puisse s'appliquer à l'enveloppe des autres services gérés par les municipalités, les services de soutien communautaires, pour éliminer le confusion actuelle sur ces coefficients. Nous avons convenu d'une formule de partage des coûts entre la province et les municipalités sur une base de 75-25. L'augmentation de la contribution financière des municipalités à ce programme permettra de légitimer le rôle des municipalités dans la gestion des services de garde d'enfants.

Recommandation 30 *Le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités devraient contribuer au partage des coûts des services de garde d'enfants sur une base de 75-25.*

Services de soutien communautaires

Nous avons décrit au Chapitre 4 la gamme variée de services regroupés dans cette enveloppe de services de soutien communautaires. Le Tableau 5-6 indique le partage actuel des coûts de ces services et les services dont les municipalités ne partagent pas les coûts. Le seul programme que les municipalités sont aujourd'hui tenues de dispenser est le programme de foyers municipaux pour personnes âgées. Cette enveloppe comprend d'autres services discrétionnaires, mais un grand nombre de municipalités choisissent de leur consacrer des fonds importants selon des coefficients fixes de partage des coûts. Par exemple, si une municipalité dispense un programme de services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, la part des coûts qu'elle assume est de 20 pour cent. Un certain nombre de services regroupés dans cette enveloppe font appel à la participation du secteur du bénévolat et à une contribution provenant des droits d'utilisation.

Nous avons recommandé que la gestion de cette enveloppe de services relève des municipalités, car la nécessité de ces services et la façon dont ils sont dispensés peuvent varier considérablement selon les milieux. Ces services n'exigent pas le même degré de réglementation qu'un programme comme le soutien du revenu. En fait, la diversité dans l'élaboration et le mode de prestation de ces services communautaires est l'un de leurs atouts importants.

Nous recommandons que les coûts de cette enveloppe de services soient partagés, pour faire en sorte que les municipalités qui en assurent la gestion en partagent aussi les coûts. Cela permettrait également aux municipalités de financer un groupe de services très visibles dans leur milieu et qui visent spécialement à répondre aux besoins de chaque milieu.

Comme dans le cas des services de garde d'enfants, nous recommandons que les coûts de cette enveloppe de services soient partagés entre la province et les municipalités sur une base de 75-25. Le fait d'avoir un même coefficient de partage des coûts pour les deux enveloppes contribuera à la simplicité, à la clarté et à l'uniformité des ententes de financement. Pour arriver à ce coefficient de 75-25, nous avons tenu compte de nos recommandations sur les nouvelles responsabilités financières que le MSSC devrait assumer dans le domaine du bien-être de l'enfance et du soutien du revenu. Nous avons tenu compte des économies que le secteur municipal fera dans le cadre de ces enveloppes de services et de l'augmentation prévue de la demande de services communautaires de soutien, surtout dans le domaine des services à un nombre toujours plus important de personnes âgées. Nous invitons les municipalités à jouer un rôle accru dans un certain nombre de services dont elles ne partageaient pas auparavant les coûts.

Nous prévoyons cependant deux exceptions au partage des coûts de cette enveloppe de services.

Services de soutien aux déficients mentaux Nous avons recommandé plus haut que la province conserve ses responsabilités financières concernant les services en établissement pour les déficients mentaux. Nous reconnaissons qu'un grand nombre des résidents de ces établissements finiront par recevoir des services communautaires de soutien, au fur et à mesure que le MSSC fermera ces établissements ou en réduira le nombre. Mais tant que l'étape actuelle du plan à long terme du MSSC ne sera pas terminé, le MSSC

TABLEAU 5-6

Coefficients actuels de partage des coûts (frais d'exploitation)[a] pour les services de l'enveloppe des services de soutien communautaires (en pourcentage)

Programmes	Part provinciale (%)	Part municipale (%)	Part nette, autres (%)[b]
Hébergement et soins			
Foyers municipaux pour personnes âgées	74,8[c]	25,2[c]	-
Foyers de bienfaisance pour personnes âgées	80	-	20
Hébergement communautaire pour les déficients mentaux			
– Adultes (foyers pour déficients mentaux)	80	-	20
– Enfants	100	-	-
Résidences d'accueil	80	20	-
Soins de transition			
Maisons de transition			
– Désintoxication	80	-	20
Hébergement d'urgence			
Programme d'hébergement et d'aide d'urgence	80	20	-
Centres d'accueil et refuges d'urgence	80	20	-
Services de soutien à domicile			
Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses	80	20	-
Programme intégré d'aides familiales	100	-	-
Services de soutien à domicile	70	variable	variable
– Programmes Alzheimer	100	-	-
Services d'auxiliaires			
Personnes physiquement handicapées	100	-	-
Services de soutien et d'apprentissage fonctionnel pour les déficients mentaux	100	-	-
Soutien communautaire et familial			
Centres de ressources communautaires et de quartier	variable	variable	variable
Centres pour personnes âgées	50[d]	au moins 20	30
Services de consultation			
Achat par le Ministère de services de consultation pour les personnes victimes de violence familiale	100	-	-
Achat par les municipalités de services de consultation	80	20	-
Achat par le Ministère de services de consultation	100	-	-
Orientation sur le crédit	60	-	40

a Pour les frais approuvés par la province.
b Comprend les contributions du secteur du bénévolat et les droits d'utilisation.
c Coefficient moyen de partage des coûts des dépenses effectives en 1988-1989.
d Jusqu'à concurrence de 30 000 $ par période de 12 mois.

devrait continuer d'assumer la responsabilité de l'élaboration des services communautaires d'hébergement et de soutien pour les déficients mentaux. Une fois l'étape actuelle terminée, vers 1994, ces services devraient faire partie de l'ensemble des services communautaires de soutien dont les municipalités assurent la gestion et partagent les coûts. Les municipalités auront ainsi le temps d'acquérir de l'expérience dans ce domaine avant d'assumer cette nouvelle responsabilité, au plan de la gestion et du financement.

Les dépenses découlant des services aux déficients mentaux sont comprises dans les modèles de partage des coûts du Tableau 5-8, à la section suivante du présent chapitre. Les dépenses provinciales détaillées figurent à l'Annexe H.

Programme intégré d'aides familiales Nous avons recommandé que la possibilité d'une gestion municipale de ce programme en évolution ne soit envisagée qu'une fois que ses orientations auront été clarifiées et que sa mise en oeuvre sera déjà avancée. Les mêmes préoccupations s'appliquent au partage des coûts. Le programme est actuellement financé intégralement par le MSSC. Les municipalités estiment qu'un trop grand nombre d'éléments ne sont pas connus actuellement, notamment les coûts éventuels d'un système complet, étant donné que ce programme n'existe que dans 18 municipalités, même s'il doit être élargi. Les représentants de l'AMO se préoccupent également des relations étroites entre ce programme et le réseau des soins de santé, étant donné que le programme est actuellement dispensé principalement par les circonscriptions sanitaires des municipalités. Les représentants du MSSC désirent que le programme fasse partie des services communautaires de soutien, mais ils ont accepté de reporter cette question après la clarification des orientations stratégiques du programme et de ses incidences financières. Les coûts du programme intégré d'aides familiales ne sont pas partagés, comme le montre le Tableau 5-8.

Recommandation 31 *Le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités devraient partager les coûts des services communautaires de soutien sur une base de 75-25, compte tenu des exceptions suivantes :*

- La responsabilité provinciale du financement des services communautaires d'hébergement et de soutien aux déficients mentaux devrait être maintenue jusqu'à l'achèvement de l'étape actuelle du plan pluriannuel du MSSC. À ce moment, ces services devraient faire partie de l'enveloppe des services communautaires de soutien, dont les coûts sont partagés par les municipalités.
- Une fois que les orientations stratégiques et les incidences financières du programme intégré d'aides familiales auront été clarifiées et que la mise en oeuvre de ce programme sera plus avancée, les ententes de financement devraient être révisées.

Le Tableau 5-7 résume les fonctions et responsabilités correspondant aux cinq enveloppes de services proposées.

Dépenses d'immobilisations

Dans le cadre des ententes actuelles sur le partage des coûts, les municipalités partagent les coûts des dépenses d'immobilisations des services municipaux de garde d'enfants, des foyers municipaux pour personnes âgées, des centres pour personnes âgées et des sociétés d'aide à l'enfance. Leur contribution à ces coûts varie entre 20 et 50 pour cent. Le comité est d'avis que les municipalités devraient contribuer aux coûts des dépenses d'immobilisations dans les deux groupes de services dans lesquels elles assurent un rôle de gestion : les services de garde d'enfants et les services communautaires de soutien. Pour simplifier les ententes financières, le coefficient en cause devrait être le même que le coefficient de partage des dépenses d'exploitation correspondant au groupe de gestion du service.

Recommandation 32 *La province et les municipalités devraient partager les coûts des dépenses d'immobilisations dans les services sociaux dans la même proportion que les coûts des dépenses d'exploitation.*

Subventions aux organismes communautaires

Dans le cadre de la Loi sur les municipalités, un grand nombre de municipalités accordent actuellement des subventions aux

TABLEAU 5-7

Nouveau cadre provincial-municipal proposé

Enveloppes de services	Responsabilité de l'élaboration des lois et politiques	Responsabilité de la gestion	Responsabilité du financement
1. Services à l'enfance	la province	la province	la province
2. Services de soutien du revenu et de l'emploi	la province	la province	
– allocations et prestations			la province
– administration			question non réglée
– soutien à l'emploi			statu quo
3. Services en établissement pour les déficients mentaux	la province	la province	la province
4. Services de garde d'enfants	la province	les municipalités	la province, 75% les municipalités, 25%
5. Services de soutien communautaires	la province	les municipalités*	la province, 75% les municipalités, 25 %*

* La responsabilité de la gestion des services d'hébergement communautaire qui offrent des soins et des services de soutien aux déficients mentaux devrait être assumée par les municipalités en 1994. Le Programme intégré d'aides familiales n'est pas compris, pour l'instant, dans la responsabilité municipale de la gestion de ces services.

organismes communautaires. Ces subventions visent à favoriser l'innovation communautaire locale dans un grand nombre de domaines, notamment les services sociaux. Les municipalités doivent cependant utiliser de plus en plus leurs subventions dans le domaine des services sociaux pour compléter les budgets des organismes de services du secteur du bénévolat qui ne sont que partiellement financés par la province. Les municipalités estiment que ce rôle d'appoint qu'elles jouent constitue une utilisation inacceptable des subventions municipales.

Selon le nouveau cadre que nous proposons, les municipalités assumeraient les responsabilités de gestion et de financement de l'enveloppe des services communautaires de soutien. À titre de gestionnaires de services, elles auraient la responsabilité de déterminer les priorités des services les plus nécessaires dans leur milieu. Dans les limites des ressources fiscales existantes, la gestion de ces services par les municipalités devrait faire en sorte qu'ils

sont financés par le processus normal de financement et que le niveau de services requis par le milieu est maintenu. Les organismes bénévoles ne devraient donc plus être obligés de demander des fonds municipaux additionnels pour leurs activités de base, ce qui devrait permettre aux municipalités d'affecter les subventions communautaires aux fins exclusives des nouveaux services et programmes novateurs.

Le comité considère également que le ministère doit jouer un rôle en fournissant des subventions aux municipalités à cette fin. Le MSSC pourrait accorder aux municipalités des subventions en fonction de leur population, qui serviraient à financer des services permettant d'améliorer la vie communautaire.

Recommandation 33 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait accorder aux municipalités des subventions convenables en fonction de leur population, pour les aider à fournir des subventions communautaires aux organismes de bénévoles.*

Accords proposés sur le partage des coûts

Dans la section qui suit, nous analysons les incidences que nos recommandations sur de nouveaux accords de financement auraient eues sur les dépenses de 1988-1989. Nous analysons d'abord leurs incidences financières pour la province et dans le secteur municipal, puis leurs incidences sur quelques municipalités.

Incidences du partage des coûts sur la province et les municipalités

Les ententes actuelles sur le partage des coûts et les deux propositions financières (ou modèles) présentées dans le présent rapport figurent au Tableau 5-8. Ces deux propositions représentent le consensus des membres du comité sur un large éventail de questions de financement, malgré un désaccord entre eux sur un élément : le partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu, qui est financé intégralement par le MSSC selon la première proposition, et par la province et les municipalités sur une base de 75-25 selon la deuxième proposition.

Un deuxième sujet de désaccord qui n'était pas apparent dans les chiffres porte sur la stratégie provinciale "de la somme nulle", qui est acceptée par les représentants du MSSC, mais non par l'AMO et l'ASBMO. Les organismes municipaux reconnaissent que cette étude ne visait pas à aboutir à des transferts intergouvernementaux importants des ressources fiscales. Ils estiment cependant que le respect rigoureux des exigences de la stratégie "de la somme nulle" dans le domaine des services sociaux ne résoud pas le problème du déséquilibre actuel dans le réseau. Ce déséquilibre vient des ententes de financement inéquitables, notamment du recours à l'assiette fiscale locale pour aider à financer des services qui devraient être financés par les paliers supérieurs.

Les deux modèles de financement attribuent à la province la responsabilité intégrale du financement des services à l'enfance, y compris du bien-être de l'enfance, des allocations et prestations de soutien du revenu et des services en établissement pour les déficients mentaux. Les deux modèles prévoient un partage des coûts des services de garde d'enfants entre la province et les municipalités sur une base de 75-25. Ils prévoient la même base de partage des coûts pour les services communautaires de soutien. Les deux exceptions sont traitées différemment au Tableau 5-8; les coûts des services communautaires d'hébergement et de soutien pour les déficients mentaux, qui continueront pour l'instant de relever de la responsabilité financière du MSSC, figurent comme faisant l'objet d'un partage des coûts sur une base de 75-25, car le comité a convenu que ces coûts seront partagés lorsque la première étape du plan pluriannuel du MSSC sera terminée, en 1994; les coûts du programme intégré d'aides familiales ne sont pas partagés, le comité ayant convenu simplement que le partage de ces coûts pourra être envisagé ultérieurement, une fois que le programme aura suffisamment évolué.

Les deux modèles maintiennent le statu quo pour les ententes de financement des services d'aide à l'emploi. Cela veut dire que le MSSC continuera d'assumer intégralement les coûts des services d'aide à l'emploi du Ministère, et que les municipalités continueront d'assumer 20 pour cent du coût des services municipaux d'aide à l'emploi.

La différence dans le partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu entre les deux modèles est importante, non pas seulement en raison de ses incidences financières

TABLEAU 5-6

Partage proposé des coûts entre la province et les municipalités en fonction des dépenses 1988-1989[a] (en millions de dollars)

SERVICES	DÉPENSES RÉELLES			PROPOSITION 1		PROPOSITION 2 (comprend l'administration des services de soutien du revenu)	
	Part municipale	Part provinciale	Total	Part municipale	Part provinciale	Part municipale	Part provinciale
				0%	100%	0%	100%
Services à l'enfance	0,0	290,4	290,4	0,0	290,4	0,0	290,4
Bien-être de l'enfance	53,1	239,7	292,8	0,0	292,8	0,0	292,8
Services de soutien du revenu							
Allocations et prestations	136,0	2 006,3	2 142,3	0,0	2 142,3	0,0	2 142,3
						25%	75%
Administration	72,6	114,8	187,4	0,0	187,4	46,8	140,6
Services de soutien à l'emploi[b]							
Soutien à l'emploi	3,7	44,4	48,1	3,7[b]	44,4[b]	3,7[b]	44,4[b]
Programmes d'emploi pour les personnes physiquement et mentalement handicapées	0,0	72,9	72,9	0,0[b]	72,9[b]	0,0[b]	72,9[b]
				0%	100%	0%	100%
Services en établissement pour les déficients mentaux (Établissements des Annexes I et II)	0,0	319,5	319,5	0,0	319,5	0,0	319,5
				25%	75%	25%	75%
Services de garde d'enfants	36,6	267,1	303,7	75,9	227,8	75,9	227,8
Services de soutien communautaires[c]							
Hébergement et soins	98,8	518,2	617,0	154,3	462,7	154,3	462,7
Soins de transition	0,0	8,8	8,8	2,2	6,6	2,2	6,6
Hébergement d'urgence	0,2	1,4	1,6	0,4	1,2	0,4	1,2
Soins à domicile	8,3	223,7	232,0	58,0	174,0	58,0	174,0
Programme intégré d'aides familiales[d]	0,0	34,8	34,8	0,0	34,8	0,0	34,8
Soutien communautaire et familial	7,2	12,3	19,5	4,9	14,6	4,9	14,6
Services de consultation	2,4	41,0	43,4	10,9	32,6	10,9	32,6
				Subventions municipales	Subventions provinciales	Subventions municipales	Subventions provinciales
Information et renvoi	0,9	0,0	0,9	0,9	0,0	0,9	0,0
Dépenses municipales non partagées (administration et subventions)	9,1	0,0	9,1	9,1	0,0	9,1	0,0
Administration du Ministère[e]	0,0	116,4	116,4	0,0	116,4	0,0	116,4
Total, dépenses provinciales-municipales brutes partagées	429,0	4 311,7	4 740,7	320,3	4 420,4	367,1	4 373,6
Dépenses provinciales-municipales brutes Partage des coûts (%)	9,0	91,0	100,0	6,8	93,2	7,7	92,3

a Les dépenses des programmes sont fondées sur l'exercice provincial 1988-1989, et les dépenses municipales non partagées sont fondées sur l'exercice municipal 1988 (année civile). Il s'agit des dépenses municipales nettes et des dépenses provinciales brutes.

b Les coûts des programmes de soutien à l'emploi pour les clients du programme de soutien du revenu continueront d'être partagés sur la base actuelle de 20-80 dans le cas des clients du programme d'aide sociale générale, comme le montrent les modèles. Ces données comprennent les dépenses de soutien d'aide à l'emploi pour les clients du programme de prestations familiales et du programme d'aide sociale générale.

c Dans ce tableau, les coûts des services communautaires d'hébergement et de soutien pour les déficients mentaux sont partagés. Il est recommandé que les municipalités en partagent les coûts dès 1994.

d Les dépenses au titre du Programme intégré d'aides familiales en 1988-1989 étaient de 34 800 000 $, mais elles ne sont pas assujetties au partage des coûts selon ces modèles. Ce programme est actuellement offert dans 18 régions de la province, mais il devrait être élargi.

e Les frais d'administration du Ministère comprennent les salaires et avantages sociaux, les fournitures, le matériel et les dépenses des services de gestion et de prestation des programmes du Ministère.

sur les municipalités, qui représentent près de 45 000 000 $, mais parce que l'AMO accepte le partage des coûts des services de garde d'enfants et les services de soutien communautaires sur une base de 75-25 à condition que les municipalités n'assument aucune obligation financière pour le programme de soutien du revenu.

Nous tenons à souligner que le comité n'a pas proposé ces modèles de financement sans tenir compte des réalités financières. Nous avons évalué ces modèles à partir des dépenses effectives du MSSC et des municipalités en 1986 et en 1988-1989. Nous les avons également évalués par rapport aux coûts de la croissance éventuelle des programmes. Le Tableau 5-8 présente les données les plus récentes sur les dépenses, qui découlent d'une analyse des dépenses municipales et provinciales pour l'exercice 1988-1989.

Selon la première proposition, les municipalités auraient versé environ 320 000 000 $ en 1988-1989, sans partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu, contre 429 000 000 $ en 1988-1989. Selon la deuxième proposition, sans partage des frais d'administration du soutien du revenu, leur part aurait augmenté, s'établissant à 367 000 000 $. De la même façon, la part provinciale serait passée de 4 310 000 000 $ (dépenses effectives de 1988-1989) à 4 420 000 000 $ selon la première proposition, et 4 370 000 000 $ selon la deuxième proposition. Mais compte tenu de la stratégie "de la somme nulle", il faudrait trouver des compensations en dehors des transferts de financement des services sociaux pour conserver le même équilibre entre les obligations provinciales et municipales de financement.

Le Tableau 5-9 montre les incidences financières de ces modèles sur les municipalités.

Analyse des incidences sur les municipalités

Après avoir analysé les incidences de ces modèles de financement sur la province et le secteur municipal, le comité a cherché à évaluer leurs incidences sur les dépenses de la Communauté urbaine de Toronto, neuf municipalités régionales, 27 comtés et 10 districts pour voir la répartition des effets des nouveaux accords de financement proposés, en fonction de nos données de 1988-1989 (voir l'Annexe I). Il s'agissait des municipalités régionales (dont la Communauté urbaine de Toronto), de comtés et de

TABLEAU 5-9

Résumé des incidences financières sur le secteur municipal (en millions de dollars)

MUNICIPALITÉS		PROPOSITION 1 Partage des coûts 75 % - 25 %		PROPOSITION 2 Partage des coûts 75 % - 25 % (comprend l'administration du soutien du revenu)	
	Dépenses municipales 1988-1989	Dépenses estimées	Augmentation (diminution)	Dépenses estimées	Augmentation (diminution)
Communauté urbaine de Toronto	156,1	91,0	(65,1)	106,9	(49,2)
Municipalités régionales	129,2	100,2	(29,0)	114,7	(14,5)
Municipalités de comté[a]	104,7	94,9	(9,8)	106,5	1,8
Municipalités de district[b]	39,0	34,2	(4,8)	39,0	0,0
Total	429,0	320,3	(108,7)	367,1	(61,9)

a Comprend les municipalités autonomes.
b Comprend les villes de district.

districts. Les villes autonomes et de districts ont été regroupées avec leurs municipalités de palier supérieur et leurs districts environnants.

Les résultats de notre analyse indique que selon la première proposition, qui exclut le partage des frais d'administration du programme de soutien du revenu, près de 56 pour cent des municipalités (27 sur 48) auraient des dépenses inférieures par rapport aux ententes actuelles sur le partage des coûts. Selon la deuxième proposition, les pourcentages sont inversés : près de 35 pour cent (17 sur 48) auraient des dépenses inférieures. Nous avons étudié le cas des municipalités affichant des incidences positives ou négatives importantes, pour évaluer la nature des facteurs en cause. Nous avons constaté que ces incidences s'expliquaient principalement par trois facteurs : la composition des dépenses municipales en matière de services sociaux, la situation géographique et l'aire de rayonnement des établissements existants, et l'importance des services communautaires élaborés par le MSSC.

Composition actuelle des dépenses municipales en matière de services sociaux Notre analyse montre que les municipalités dont les dépenses au titre du programme de soutien du revenu sont supérieures à la moyenne profiteraient généralement des nouveaux

accords de financement proposés sur le partage des coûts, car elles seraient libérés de l'important fardeau de l'aide sociale générale. En outre, les municipalités dont les dépenses sont supérieures à la moyenne provinciale pour les programmes discrétionnaires comme l'aide spéciale ou l'aide complémentaire profiteraient également de ces nouveaux accords, car elles seraient libérées du fardeau de dépenses importantes par le MSSC, qui assumerait intégralement la responsabilité financière de l'aide spéciale et de l'aide complémentaire.

Par ailleurs, les municipalités dont les coûts sont modestes au titre de l'aide sociale générale et dont les dépenses sont inférieures à la moyenne pour les programmes discrétionnaires auraient des "économies" inférieures, en provenance de l'aide sociale générale, à appliquer à leurs responsabilités accrues concernant les programmes comme les services de garde d'enfants, et elles devraient donc assumer dans l'ensemble des obligations financières plus importantes par suite de nos propositions sur le partage des coûts.

Situation géographique et aire de rayonnement des établissements existants Certaines municipalités ont dans leur territoire des établissements qui dispensent des services aux déficients mentaux et aux personnes âgées provenant d'une aire de rayonnement plus grande que le territoire municipal. Par exemple, il peut y avoir dans une municipalité des foyers de bienfaisance pour les personnes âgées qui acceptent des résidents en fonction de facteurs culturels, religieux ou autres provenant d'une région beaucoup plus grande. Il y a en Ontario 98 maisons de bienfaisance, dont 26 dans une grande municipalité urbaine, les autres étant réparties de façon inégale dans le reste de la province. Certaines municipalités peuvent en compter cinq, alors qu'il n'y en a aucune dans d'autres municipalités.

Le coût de ces établissements n'est pas actuellement partagé par les municipalités, mais si les municipalités assument leur part des coûts des services communautaires de soutien, elles partageront les coûts des dépenses provinciales affectées aux maisons de bienfaisance. La situation géographique de ces maisons pourrait donc avoir des incidences positives ou négatives sur les finances municipales.

Importance des services communautaires élaborés par le MSSC

Selon nos propositions sur le partage des coûts, les municipalités finiraient pas assumer 25 pour cent des coûts des services communautaires de soutien, y compris ceux actuellement financés par le ministère. À l'heure actuelle, ces services ne sont pas uniformément répartis dans la province. Les municipalités qui en comptent déjà une proportion supérieure à la moyenne pourraient connaître une augmentation immédiate de leurs obligations financières dans le cadre des nouveaux accords proposés sur le partage des coûts, mais leurs obligations financières n'augmenteraient pas beaucoup avec le temps. Dans d'autres régions de la province, il faudrait mettre sur pied de nouveaux services, qui augmenteraient avec le temps le fardeau financier des municipalités concernées.

Quelques comparaisons peuvent mieux clarifier ces facteurs. Par exemple, une grande municipalité urbaine qui affiche des dépenses importantes au titre de l'aide sociale générale serait dans une situation financière favorable dans le cadre des nouveaux accords proposés sur le partage de coûts. Une grande municipalité régionale de banlieue dont les dépenses sont relativement faibles au titre de l'aide sociale générale, de l'aide complémentaire et de l'aide spéciale, et qui compte cinq maisons de bienfaisance pour les personnes âgées et un important réseau de services de soutien communautaires devrait assumer des dépenses plus importantes dans le cadre du nouveau partage des coûts. Un grand comté qui a des dépenses moyennes au titre de l'aide sociale générale et des services de garde d'enfants, mais qui compte un réseau important de services de soutien aux anciens résidents d'un centre régional pour déficients mentaux, aurait des obligations financières plus importantes dans le cadre des nouveaux accords proposés.

Application progressive

Selon notre analyse, les nouveaux accords proposés sur le partage des coûts entraîneraient des obligations financières accrues pour certaines municipalités, mais les réduiraient dans d'autres cas. Il importe de tenir compte de ces incidences différentes sur les municipalités. Nous proposons donc que dans le cadre du plan de mise en oeuvre du présent rapport, un mécanisme d'application progressive soit élaboré pour réduire les incidences à court terme

sur les municipalités particulièrement touchées par les nouveaux accords de financement proposés.

Recommandation 34 ***Un plan devrait être élaboré pour favoriser l'application progressive des nouvelles obligations de financement des municipalités.***

Ressources fiscales municipales

À l'heure actuelle, le MSSC peut invoquer deux dispositions législatives pour libérer les municipalités de leurs responsabilités habituelles relatives au partage des coûts, lorsque la chose se justifie. La Loi sur l'aide sociale générale prévoit que la province peut accorder une subvention de 90 pour cent lorsque le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale générale dépasse 4 pour cent de la population pendant quatre mois consécutifs. Cette disposition a rarement été invoquée. Il existe également une disposition prévoyant un financement accru de certains programmes, comme les services de soutien à domicile, dispensés aux termes de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires. Dans le cadre de cette loi, des subventions à 100 pour cent ont été accordées pour la mise en oeuvre de programmes dans les régions éloignées et dans le Nord. Il n'y a cependant aucune formule précise fondée sur la capacité de payer, qui s'applique directement aux services sociaux.

Incapacité de payer et mécanismes d'appel

Un mécanisme d'appel devrait être accessible aux municipalités qui ne peuvent assumer leur part des coûts des services sociaux. Le comité a étudié les facteurs qui pourraient fonder un appel en pareil cas. L'appel serait associé à la part générale du coût des services sociaux dans la municipalité qui assume la responsabilité de leur gestion. Il ne s'appliquerait pas à la répartition des coûts entre les municipalités des paliers inférieurs dans les régions, les comtés et les districts. Nous pensons que les facteurs ci-après pourraient justifier un appel (il peut y en avoir d'autres) :

- antédécents de la municipalité en matière de contribution aux coûts des services sociaux;

- insuffisance de l'assiette d'évaluation industrielle, commerciale ou résidentielle aux fins d'imposition locale;
- augmentation anormale des dépenses municipales au titre des services sociaux;
- changement important de la situation économique;
- changement important du niveau des besoins.

L'appel devrait être interjeté auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ou d'un organisme indépendant analogue, qui pourrait rendre son jugement sans délai. Les modalités de ce mécanisme d'appel nécessiteront une analyse approfondie, que nous n'avons pas cherché à faire ici. Nous considérons cependant que la mise en oeuvre de ce mécanisme d'appel est une priorité à court terme. Nous ne souhaitons pas que sa création soit reportée jusqu'au moment du règlement de la question plus importante de la péréquation des ressources dans le secteur municipal.

Recommandation 35 *Les municipalités qui assument les responsabilités de la gestion des services sociaux devraient avoir le droit, dans certaines circonstances, d'interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ou d'un organisme indépendant analogue concernant la part qu'elles assument des coûts des services sociaux. Les mécanismes et les critères d'appel devraient être élaborés dans le cadre du plan d'application des accords de financement proposés.*

Péréquation des ressources

Les pressions qui s'exercent sur les finances municipales ne concernent pas seulement les services sociaux; l'augmentation rapide des coûts touche également des secteurs comme l'environnement et le transport. Ces questions financières plus vastes débordent le mandat du comité. Nous estimons cependant qu'un nouveau mécanisme plus efficace de péréquation des ressources permettant d'aider les municipalités dont les ressources financièrs sont limitées est nécessaire pour les aider à s'acquitter de leurs obligations de financement des services sociaux. Les représentants des municipalités soulignent que ce nouveau mécanisme ne doit pas enlever des fonds aux municipalités plus riches pour accorder un soutien plus important aux municipalités dont les ressources sont

limitées. Les fonds en cause devraient venir des sources de revenus provinciales.

Recommandation 36 ***En collaboration avec le secteur municipal, le gouvernement provincial devrait élaborer un mécanisme nouveau et plus efficace de péréquation des ressources pour les municipalités, qui tienne compte suffisamment des coûts des services sociaux et des ressources fiscales municipales.***

Répartition des ressources

Souplesse

Pour que les municipalités aient des pouvoirs réels de gestion financière dans leurs domaines de responsabilité, les allocations budgétaires du ministère devraient être suffisamment souples pour permettre de déterminer les priorités locales et de répartir les ressources en fonction de ces priorités. La nature des besoins sera différente selon les municipalités. Dans l'enveloppe des services de soutien communautaires, par exemple, il peut être nécessaire dans un domaine d'augmenter le nombre de lits en établissement pour les personnes âgées, et d'accroître dans un autre domaine les services de soutien à domicile. Si les fonds provinciaux ne sont alloués que pour les lits en établissement, la municipalité qui désire affecter les fonds au soutien à domicile verra ses priorités sapées par les conditions de financement imposées par la province. Dans toute la mesure du possible, les allocations budgétaires provinciales devraient être faites en fonction des enveloppes de services, pour laisser aux municipalités, en leur qualité de gestionnaires, la souplesse nécessaire leur permettant de répartir les fonds provinciaux en fonction de leurs besoins et de leurs priorités locales dans le cadre de ces enveloppes. Nous reconnaissons, et nous l'avons indiqué au Chapitre 6, que les priorités locales doivent être établies dans le contexte des orientations stratégiques provinciales.

Recommandation 37 *Les ressources provinciales allouées aux programmes dont les coûts sont partagés avec les municipalités devraient être suffisamment souples pour permettre la détermination des priorités à l'échelon local dans le cadre des enveloppes de services.*

Financement annoncé au moment opportun

Il arrive parfois que l'exercice est déjà bien avancé avant que les municipalités sachent si la province continuera de financer un programme qu'elles dispensent, ou si des changements aux programmes auront des incidences sur leur budget. Ce problème touche également le secteur du bénévolat.

Recommandation 38 *Les décisions provinciales relatives au financement devraient être annoncées suffisamment tôt pour permettre la planification des services et l'établissement des budgets à l'échelon local.*

Conclusion

Les accords de financement proposés dans le présent chapitre constituent un remaniement important des responsabilités du MSSC et du secteur municipal touchant le partage des coûts. Ils visent à faire en sorte que les deux paliers de l'administration participent au partage des coûts, lorsque cela est indiqué. Nous avons notamment recommandé que les municipalités participent au partage des coûts dans deux enveloppes de services qui devraient profiter d'un accroissement des pouvoirs de gestion des municipalités et de l'influence du milieu. Comme nos propositions auront des incidences financières différentes selon les municipalités de la province, nous avons aussi recommandé que ces nouveaux accords de financement fassent l'objet d'une application progressive. Les ressources fiscales municipales et les besoins en matière de services varient également beaucoup, et nous avons donc proposé un mécanisme d'appel susceptible d'aider certaines municipalités qui ne peuvent assumer leur part des coûts des services.

Chapitre six

Planification

L'ampleur du réseau, la gamme variée des services qu'il dispense, la diversité des clients et des collectivités, le rythme de l'évolution sociale et la complexité du contexte actuel : autant de facteurs qui commandent une meilleure planification au sein du réseau. On s'inquiète généralement de ce que le réseau, au lieu d'être un ensemble fonctionnel, soit plutôt une collection disparate de services indépendants. La planification est indispensable pour assurer à l'ensemble du réseau une plus grande cohésion et une meilleure coordination. Sans planification, les services seront de plus en plus isolés les uns des autres dans leur adaptation à l'évolution des besoins. La planification est également indispensable entre le réseau de services sociaux et les autres réseaux de services connexes comme la santé, l'éducation et le logement.

À l'heure actuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires assume la responsabilité première de la planification provinciale du réseau de services sociaux, mais il n'y a aucun mécanisme officiel de planification communautaire des services sociaux. Certains efforts en ce sens sont faits, mais il n'y a pas de planification communautaire systématique dans l'ensemble de la province. Dans le cadre du réseau envisagé dans le présent rapport, nous avons proposé un nouveau cadre de gestion et de financement des services, permettant de clarifier les fonctions et responsabilités provinciales et municipales. Nous savons cependant

que les deux paliers administratifs ne doivent pas travailler de façon isolée. La planification doit englober toutes les enveloppes de services que nous avons définies et permettre à tous les milieux d'analyser leurs besoins en matière de services sociaux et d'établir leurs priorités. Dans le présent chapitre, nous présentons une nouvelle optique de planification communautaire des services sociaux qui tient compte des orientations stratégiques provinciales et des interrelations entre les services sociaux et les services connexes.

Après avoir brossé un tableau de la planification communautaire actuelle et passé en revue les résultats de nos consultations, nous présentons nos recommandations concernant un nouveau plan communautaire de services sociaux, en expliquant comment ce plan s'harmonise au cadre de gestion que nous avons proposé.

La Planification aujourd'hui

Planification communautaire

Nous avons analysé l'état actuel de la planification communautaire en Ontario en cherchant à tirer profit de l'expérience qui en découle. Nous avons aussi examiné les interrelations entre la planification des services sociaux et la planification des services connexes dans les différents milieux. Nous avons constaté que les efforts de planification des services sociaux en Ontario sont importants, mais qu'ils ne concernent pas tous les secteurs des services ni tous les milieux, et qu'ils donnent des résultats variés. Il y a des exemples de coordination fructueuse entre les services sociaux et quelques services connexes, mais ils constituent généralement l'exception plutôt que la règle. Les fournisseurs de services appliquent de plus en plus des méthodes de planification interne leur permettant d'analyser leur mode de prestation des services, à partir de leurs prévisions concernant la demande et de leurs allocations budgétaires pour l'année, et cette planification opérationnelle n'a souvent aucun lien avec les efforts de planification faits dans le même milieu par d'autres fournisseurs de services dans des secteurs analogues ou connexes.

Certains organismes de bénévoles planifient leurs services à l'intention des groupes cibles de leur milieu, comme les Associations for Community Living, qui s'adressent aux déficients mentaux. Dans certaines régions de la province, des organismes de planification sectorielle comme les groupes consultatifs et de coordination des services à l'enfance planifient une gamme de services analogues ou connexes dispensés par différents agents.

D'autres organismes de planification sociale – qui se présentent sous des appellations diverses : conseils de planification sociale, conseils de ressources sociales, conseils de services communautaires, etc. – établissent les priorités d'une gamme variée de services en fonction de leur évaluation des besoins sociaux d'un milieu géographique donné. Ces organismes conseillent souvent les bailleurs de fonds sur les priorités communautaires. Chacun a sa propre structure, ses propres effectifs et ses propres ententes de financement. Un grand nombre ont vu le jour à la suite des efforts de planification d'un groupe d'organismes dispensant des services dans un milieu. La formation de ces organismes de planification est parfois le fruit de l'initiative isolée ou conjointe des municipalités, de la province et d'un groupe de citoyens. Ces organismes comptent généralement sur des représentants de groupes locaux qui s'intéressent aux services sociaux, à la santé et à l'éducation, et leur mandat de planification déborde généralement les services sociaux au sens restreint.

L'organisme Centraide de l'Ontario, qui a des activités dans 44 collectivités de la province, joue également un rôle important de planification. En 1988, il a épaulé plus de 1 150 organismes sans but lucratif, ce qui montre bien l'influence profonde qu'il exerce sur les services sociaux. Il évalue les demandes d'aide des organismes, détermine les priorités auxquelles les fonds recueillis sont affectés et contrôle l'emploi des fonds. Il s'agit du seul organisme non gouvernemental qui recueille des fonds à l'intention d'une gamme variée de services sociaux et d'autres services.

Dans certaines municipalités plus importantes, notamment dans les régions, l'administration municipale a son propre personnel qui s'occupe de la planification des services sociaux. D'autres municipalités ont des rapports directs avec un organisme de planification du secteur du bénévolat, qui peut faire rapport au conseil municipal ou accomplir un travail de planification et de développement communautaire pour la municipalité sur une base

contractuelle. Les municipalités plus petites, qui n'ont peut-être pas les ressources pour embaucher un spécialiste à temps plein, engagent parfois des conseillers pour un projet ou demandent conseil aux organismes locaux de bénévoles.

Les bureaux régionaux et de secteur du MSSC font aussi de la planification dans le cadre des grandes orientations stratégiques établies par le Ministère. Certains bureaux de secteur peuvent aider les municipalités plus petites et les organismes de bénévoles, à leur demande, dans la planification communautaire des services sociaux. Dans un grand nombre d'endroits de la région Nord, ou il n'y a pas de structures municipales, le MSSC joue un rôle plus important dans la planification des services sociaux. Les six commissions de district pour l'administration de l'aide sociale dans le Nord ont parfois des activités de planification, mais ce sont surtout des organismes administratifs. Certaines des municipalités plus importantes ont leur propre personnel chargé de la planification. Dans les petites collectivités du Nord, la planification communautaire des services sociaux peut être polarisée autour du conseil d'administration du foyer pour les personnes âgées ou du bureau local de Centraide.

À une échelle plus vaste, le comité a aussi étudié la planification communautaire dans les services connexes. Par exemple, il existe en Ontario 28 conseils régionaux de district. Ces conseils ont été mis sur pied il y a une quinzaine d'années pour conseiller le ministre de la Santé sur les priorités locales concernant la planification des services de soins de santé. Les membres de ces conseils sont des citoyens nommés par le gouvernement provincial, qui siègent à ces conseils à titre bénévole. Les conseils régionaux de santé regroupent les fournisseurs de services, les consommateurs et des représentants des autorités locales. Ils sont financés par le gouvernement provincial, et lui font rapport. Leur mandat porte sur la planification des services de soins de santé, mais ils se sont surtout intéressés aux soins hospitaliers. Le ministère de la Santé a publié en octobre 1989 un rapport sur l'évolution des conseils régionaux de santé, intitulé *Les conseils régionaux de santé : partenaires dans la planification des services sociaux*. Ce rapport présente de nou-velles orientations, approuvées par la majorité de ces conseils et le ministère de la Santé, en vue de faire jouer aux conseils régionaux de santé un rôle plus important.

Certains conseils de santé (surtout dans les comtés) s'occupent également de la planification communautaire des services de santé. Leurs membres sont des représentants du gouvernement provincial et des municipalités. Les municipalités régionales ont assumé les responsabilités d'un conseil de santé dans neuf régions. Les services de santé communautaire dispensés comprennent les services d'infirmières-hygiénistes et les soins dentaires, les visites d'inspecteurs de la santé, les soins à domicile et la stimulation des enfants en bas âge. Les clients desservis par ces services sont souvent les mêmes que ceux auxquels le MSSC dispense ses services.

Dans le domaine de l'éducation, les conseils des écoles publiques et des écoles séparées qui sont élus à l'échelon local sont responsables de la planification des écoles du palier élémentaire et secondaire. Ils rendent des comptes à leurs électeurs locaux et au ministère de l'Éducation. La plupart des conseils scolaires reçoivent des subventions provinciales pour leurs dépenses d'exploitation et d'immobilisations, mais ils tirent aussi leurs revenus de l'impôt foncier municipal. Un certain nombre de services à l'enfance et aux jeunes sont dispensés par le biais des écoles, notamment des services de consultation en psychologie et des bilans de santé. Un grand nombre d'écoles servent aussi de centres communautaires, et les conseils scolaires offrent souvent une gamme variée de services communautaires d'appoint.

Des mesures récentes ont été prises en vue d'une plus grande coordination entre les réseaux de services connexes à l'échelon local. En outre, comme nous l'avons souligné précédemment, le MSSC et le ministère de la Santé ont aujourd'hui un sous-ministre adjoint aux services sociaux et de santé communautaires, et les deux ministères participent à une étude sur les soins de longue durée aux personnes âgées et aux personnes physiquement handicapées.

Exemples de planification communautaire

Les exemples présentés dans cette section montrent les stratégies mises en oeuvre selon les milieux pour coordonner les efforts de planification des services sociaux et des services connexes. Ils ne sont présentés ici que pour illustrer les diverses possibilités qui existent en cette matière, et le comité n'entend pas ainsi appuyer ces activités. Chacun des organismes présentés ici est différend des autres par ses antécédents, ses effectifs, son mandat et ses liens avec d'autres organismes. Mais si leurs structures et leurs

responsabilités sont différentes, ces organismes de planification cherchent tous à influer sur la prise de décisions au plan des services sociaux et à encourager la participation du public.

Conseil des ressources sociales de la région de Waterloo Le Conseil des ressources sociales de la région de Waterloo compte parmi ses membres de nombreux représentants de fournisseurs de services et du public. Il est financé par le MSSC et la région de Waterloo. Il rend compte à la municipalité régionale de Waterloo et fait rapport au conseil régional par le biais du comité des services sociaux et de santé. Ses membres sont nommés par la région, et deux conseillers régionaux siègent au conseil. Douze membres sont choisis à partir d'une liste de personnes présentées par divers groupes communautaires et le public. Les six autres postes sont comblés par des représentants des conseils scolaires de Waterloo, des hôpitaux et d'autres organismes désignés, notamment le conseil de planification sociale de Kitchener-Waterloo, qui est un organisme autonome de défense des droits sociaux.

Le conseil des ressources sociales de la région de Waterloo a vu le jour peu après la constitution de la Municipalité régionale de Waterloo en 1973. Un comité directeur local, composé de spécialistes, de gens ordinaires et de représentants des milieux politiques, désirait améliorer la coordination et la planification des services sociaux et de santé. Des représentants des milieux de la santé siègent au conseil, mais la région de Waterloo compte aussi un conseil régional de santé, qui a été créé en 1977 par le ministère de la Santé, au moment même où était constitué le conseil des ressources sociales. Il existe des liens entre ces deux conseils. Le conseil des ressources sociales et le conseil régional de santé ont mis sur pied un comité mixte des services sociaux et de santé pour favoriser l'échange d'information et mieux coordonner leurs efforts de planification et d'élaboration des services.

Le conseil des ressources sociales prépare et met à jour un plan général de prestation des services sociaux dans la région, encourage l'élaboration de programmes et de plans coordonnés en matière de services sociaux et recommande l'utilisation la plus efficace possible des ressources existantes. Il conseille également le gouvernement provincial par le biais de rapports qu'il présente au conseil régional. Il conseille la municipalité et la province sur les façons de réaliser les priorités régionales. Il aide les organismes du

milieu à évaluer l'efficacité de leurs services. Il étudie enfin les demandes de subventions municipales et présente des recommandations au conseil régional.

Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton Le conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton est un organisme communautaire bénévole qui compte 33 administrateurs élus chaque année, plus de 200 membres et 100 organismes affiliés. Il a vu le jour il y a plus de 60 ans sous la forme d'un conseil d'organismes sociaux de bénévoles. Son objectif principal est de favoriser la participation des citoyens à l'analyse des questions sociales, de promouvoir des politiques sociales dynamiques et de favoriser la planification et le développement des services sociaux et connexes. Il joue aussi un rôle de défense des personnes défavorisées.

Le conseil est financé par l'organisme Centraide et la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Il reçoit aussi des fonds fédéraux et provinciaux pour ses projets. Sa constitution en fait l'organe de planification de Centraide; un représentant du conseil siège au conseil d'administration de Centraide, qui est également représenté au conseil d'administration du conseil de planification. Le conseil fait rapport périodiquement au conseil régional sur les programmes et projets financés par la région; il étudie aussi les demandes de subventions présentées à la région et à la ville d'Ottawa, et fait ses recommandations. Le commissaire aux services sociaux de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton siège au conseil d'administration du conseil de planification sociale. Le conseil collabore également aux projets du conseil régional de santé. Il appuie aussi les activités du conseil local des personnes âgées. Il participe activement aux projets d'élaboration de services; il créée parfois un service, comme c'est le cas du centre d'information communautaire, qu'il a géré depuis 1965 jusqu'en 1974, année où ce centre est devenu un organisme autonome.

Conseil des services communautaires de la région de York Le conseil des services communautaires de la région de York était à l'origine un comité pilote de services à l'enfance mis sur pied par le MSSC en 1979 dans la région de York, au nord de la Communauté urbaine de Toronto. Avec les années, le comité a poursuivi son travail dans le domaine des services à l'enfance, tout en élargissant

progressivement son mandat pour englober d'autres bénéficiaires de services.

C'est en 1986 qu'était constitué le conseil des services communautaires, qui correspondait mieux à son nouveau rôle : favoriser les solutions communautaires aux questions sociales et coordonner la planification communautaire de la prestation des services en vue d'améliorer la qualité de vie des gens de la région de York.

Le conseil regroupe de 150 à 200 bénévoles et son conseil d'administration est formé de 17 bénévoles élus par ses membres : sept résidents, six fournisseurs de services, deux conseillers régionaux et un représentant de chaque conseil scolaire. Le conseil est financé par le MSSC et par des subventions d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Un protocole régit ses relations avec la Municipalité régionale de York. Ses attributions comprennent la définition des besoins et l'établissement des priorités, la coordination de l'information et des services, le développement communautaire et la formation d'animateurs, la consultation, l'éducation et la défense des droits. Pour progresser avec son milieu, le conseil a formé un comité chargé d'élaborer un schéma de planification qui sera alimenté par l'infrastructure de planification dans chacune des neuf municipalités de la région et assurera la liaison avec le conseil régional, Centraide, un nouveau conseil régional de santé et le gouvernement provincial.

Comité des services à l'enfance de Niagara Le comité des services à l'enfance de Niagara réunit des représentants des fournisseurs de services aux enfants et des parents d'enfants en difficulté. Ses membres comprennent également des représentants municipaux élus. Les fournisseurs de services des différents sous-groupes comme les services de santé mentale pour enfants, les services correctionnels, les services d'éducation et les services du secteur du bénévolat, élisent des représentants au conseil. Par le biais de ce réseau communautaire, le groupe de coordination est informé des besoins et des problèmes et délègue souvent des tâches aux sous-groupes. Entre autres activités, le comité joue un rôle de liaison entre les organismes pour le placement des enfants extrêmement difficiles, favorise la planification entre les organismes, tient à jour une base de données sur les services aux déficients mentaux, coordonne l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, soutient les programmes de prévention à l'intention

des enfants à risque et joue un rôle de sensibilisation en matière de services. En collaboration avec le conseil régional de santé, il a établi un plan général de coordination des services de santé mentale pour enfants.

Le groupe de Niagara a établi des relations étroites avec la région de Niagara, qui a commencé à lui assurer un soutien financier en 1982. Le comité des services à l'enfance de Niagara reçoit actuellement les trois quarts de son financement de base du MSSC, le reste lui étant assuré par la région sous forme de subvention annuelle. Le comité fait rapport au ministère et à la région.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le comité était en voie de se constituer en personne morale. Après dix ans d'activités, il envisage un élargissement éventuel de son mandat au-delà des services à l'enfance.

Conseil régional de santé de Manitoulin-Sudbury Constitué en 1976, le conseil régional de santé de Manitoulin-Sudbury compte 17 membres : un médecin, un dentiste, une infirmière autorisée, un représentant du secteur hospitalier, deux représentants des organismes locaux de santé ou de l'Allied Health Professionals Association, un représentant du Conseil du travail du district de Sudbury, cinq représentants des consommateurs et un représentant de chacune des cinq régions géographiques du district, y compris de la Municipalité régionale de Sudbury. Jusqu'à tout récemment, les représentants des régions n'étaient pas nécessairement élus, mais c'est aujourd'hui une obligation imposée par le ministère de la Santé. Le personnel du conseil régional de santé et du MSSC se réunit périodiquement, et les fonctionnaires du MSSC participent aux activités dans tous les comités du conseil régional de santé. Le ministère du Développement du Nord et des Mines participe aussi avec le ministère de la Santé et le MSSC à une gamme variée d'initiatives de développement communautaire. Les principales questions dont s'occupe aujourd'hui le conseil régional de santé de Manitoulin-Sudbury concernent le transport et le logement, les services aux jeunes et les services aux personnes âgées, particulièrement les services de soutien à domicile.

Dans chacune des cinq régions représentées au conseil, un comité consultatif sur les services sociaux et de santé a été mis sur pied en collaboration avec le conseil régional de santé et le groupe de planification sociale des bénévoles de la région. Les membres de

ces comités consultatifs locaux comprennent des fournisseurs de services, des responsables élus et des représentants des consommateurs, à l'exception du comité consultatif de la Municipalité régionale de Sudbury, qui ne regroupe que des responsables politiques. Le ministère du Développement du Nord et des Mines a également des représentants dans la plupart des comités consultatifs des services sociaux et de santé. Ces comités font rapport au conseil régional de santé, au MSSC et à la Municipal Association (ensemble de petites municipalités qui cherchent à régler ensemble les questions d'ordre intermunicipal comme la mise sur pied et le financement d'un foyer pour personnes âgées qui desservirait plusieurs collectivités). Le conseil régional de santé assure le personnel nécessaire au travail des comités consultatifs. Les rapports officiels avec le MSSC sont relativement récents et ont été établis à partir d'un projet pilote de planification de services pour les personnes âgées. Les décisions concernant les orientations politiques et le financement relèvent de la responsabilité du ministère de la Santé et du MSSC.

Un nouvel organisme récemment constitué, le groupe consultatif et de recherche sur les services sociaux, est un organisme de bénévoles qui agit comme groupe de ressources pour les comités consultatifs des services sociaux et de santé, en collaboration avec le personnel du conseil régional de santé. En plus de se livrer à un travail de recherche et de développement communautaire, le groupe a collaboré à la coordination des services sociaux et connexes dans la partie Est du district de Sudbury.

Résultats des consultations

Les consultations du comité ont permis de dégager un appui vigoureux et constant à une meilleure coordination des efforts de planification. Selon notre analyse des observations présentées, voici quelques-uns des thèmes communs les plus importants :

- La planification des services sociaux doit être coordonnée et mise en rapport avec les services connexes comme la santé, le logement et l'éducation. Elle devrait englober les programmes existants et les groupes de clients et abolir les frontières entre les

ministères et les fournisseurs de services. La planification doit passer par la coordination d'une gamme variée de services aux divers groupes comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes économiquement défavorisées. Cette planification coordonnée devrait favoriser une démarche axée sur les besoins des clients plutôt que sur les catégories de clients ou de services. Cette optique ne devrait cependant pas empêcher la planification appropriée des services à l'intention de groupes cibles.

- Le gouvernement de l'Ontario devrait fournir les orientations stratégiques en matière de planification sociale pour l'ensemble de la province. Cette planification devrait être complétée par une planification sociale à l'échelon local.
- Les responsables de la planification communautaire devraient avoir un mandat clairement établi et un rôle reconnu dans le milieu. La planification doit reposer sur la participation de tous les intervenants principaux, soit le secteur du bénévolat, les clients, les résidents, le gouvernement provincial et le palier municipal.
- Chaque collectivité devrait décider de la façon dont le processus de planification peut être le mieux adapté possible à la région. Il importe de prévoir la diversité et la souplesse nécessaires pour toutes les régions de la province, et de prendre appui sur les structures existantes, le cas échéant.
- Ce sont les gouvernements, et non pas le secteur du bénévolat, qui devraient assumer la responsabilité première du financement du processus de planification.

Nos consultations n'ont pas permis de dégager un consensus sur le palier qui devrait être responsable de la planification locale. Les réponses les plus diverses ont été présentées : le palier municipal, le gouvernement provincial, un organisme de bénévoles qui rendrait compte au milieu et à ses bailleurs de fonds, et un nouvel organisme communautaire désigné par le gouvernement provincial.

Nous n'avons pas non plus dégagé de consensus sur la question de savoir si les responsables de la planification locale devraient se charger de la répartition des ressources. De l'avis général, la planification devrait être associée aux bailleurs de fonds, pour que

la répartition des ressources ait une certaine correspondance avec les priorités établies par les responsables de la planification.

Le groupe de référence du secteur du bénévolat a exprimé la volonté ferme de ses membres d'apporter une contribution importante à un nouveau processus de planification communautaire et de collaborer à son succès avec les autres intervenants. Il a souligné l'importance de respecter l'autonomie et la diversité du secteur du bénévolat, et son désir de ne pas jouer un rôle symbolique, mais d'apporter une collaboration véritable.

Une nouvelle optique de planification

Ce que l'on attend avant tout d'une nouvelle optique de planification, c'est qu'elle favorise la coordination de la gamme complète des services sociaux dispensés dans les différents milieux. Un grand nombre de ces services sont reliés entre eux. Par exemple, le Comité d'examen de l'aide sociale a souligné toute l'importance que peut avoir un service comme les services de garde d'enfants pour un parent seul soutien de famille qui reçoit une allocation de soutien du revenu et cherche à retourner sur le marché du travail. Les frontières existantes entre les services et les groupes clients ont souvent repoussé la planification dans des perspectives étroites axées sur des programmes précis. La nouvelle optique que nous proposons est centrée sur un plan communautaire qui englobe l'éventail complet des services sociaux et des services connexes.

Fondement d'une nouvelle optique de planification

Application de nos principes

Nous avons déjà indiqué qu'il est absolument nécessaire de favoriser et accroître la planification et la coordination des services. Dans le présent chapitre, nous recommandons qu'un plan communautaire de services sociaux soit élaboré par les régions, les comtés et les villes des districts du Nord. Ce plan local visera la coordination et l'établissement des priorités en fonction des be-

soins de chaque milieu. Nous présentons aussi des recommandations sur les liens à établir entre la planification des services sociaux et des services connexes dans les collectivités; l'établissement de liens avec la santé communautaire est particulièrement important, en raison de la nécessité de coordonner les services connexes relevant de divers ministères. En conformité avec les principes de participation et de consultation du milieu, nous recommandons que le travail de planification communautaire regroupe tous les principaux intervenants, y compris le secteur du bénévolat et les clients du réseau. Nous proposons l'établissement de liens entre la planification provinciale et la planification communautaire, pour favoriser les influences mutuelles. Nous proposons également que la planification soit faite par tous les secteurs dans le contexte des réalités fiscales.

Caractéristiques d'une planification efficace

Nous nous sommes interrogés sur les éléments d'une planification efficace, que nous avons résumés comme suit :

Coordination La planification devrait aider à coordonner les services sociaux dans le milieu. Elle devrait servir de point de contact entre les enveloppes de services. Les responsables de la gestion s'occupent de la planification de leur enveloppe particulière de services, mais ils devraient pouvoir connaître les priorités de l'ensemble du réseau par le biais d'un plan communautaire.

Collaboration La planification communautaire devrait faire appel à tous les principaux intervenants dans le cadre de relations de collaboration. Ces intervenants sont le gouvernement provincial, le palier municipal, le secteur du bénévolat, les autres fournisseurs de services, les utilisateurs de services et les autres citoyens. Les représentants de ces groupes devraient participer activement à l'élaboration d'un plan communautaire de services sociaux. Tous ces groupes s'intéressent au réseau à titre de fournisseurs de services, bailleurs de fonds, utilisateurs ou contribuables, et ils ont une contribution à apporter à la planification, à ce titre.

Liens avec les services connexes La planification des services sociaux doit être reliée au domaine plus vaste de la planification des services à la personne dans le milieu. Il est important que le réseau puisse répondre aux besoins qui dépassent ses compétences. Les liens établis grâce au processus de planification constituent une base importante pour favoriser la coordination et la collaboration.

Orientations provinciales et souplesse locale La planification communautaire des services sociaux devrait se faire dans le cadre général des orientations stratégiques et des politiques du gouvernement provincial. La planification provinciale devrait aussi tenir compte des plans et priorités établis par le biais de la planification communautaire locale, pour que la diversité des milieux ontariens soit prise en compte dans les orientations stratégiques provinciales. En outre, tous les milieux doivent avoir la souplesse nécessaire pour élaborer leurs propres structures de planification locale. Il existe actuellement des différences considérables au plan de leur participation à la planification des services sociaux; par exemple, certaines régions ont un conseil de planification sociale dynamique depuis des décennies, tandis que d'autres n'ont mis sur pied aucun organisme local de ce genre. Il est important que le milieu profite des réalisations des structures existantes.

Un plan communautaire de services sociaux

Nous sommes convaincus que les collectivités ont besoin d'élaborer un plan de services sociaux comportant une vue d'ensemble des besoins et des services existants et ultérieurs, et établissant des priorités entre les nombreuses demandes de services et de ressources. Ce plan ne saurait empêcher ou remplacer la planification communautaire effectuée par un grand nombre d'organismes sociaux dans toutes les régions de l'Ontario. Au contraire, il devrait contribuer à combler les écarts qui existent entre les différentes parties du réseau.

Recommandation 39 ***Un processus de planification communautaire du réseau des services sociaux devrait être établi dans les collectivités de toutes les régions de l'Ontario.***

Élaboration d'un plan communautaire de services sociaux

Le plan communautaire couvrirait l'ensemble des cinq enveloppes de services de notre cadre de gestion, mais il ne remplacerait pas le rôle important de planification du gestionnaire d'une enveloppe de services. Ce dernier s'occuperait de la planification opérationnelle détaillée des services de chaque enveloppe. Nous pensons que le processus de planification effectué par les gestionnaires de services devrait faire appel à la participation des bailleurs de fonds, des fournisseurs de services et des utilisateurs de services.

Comme nous recommandons que le MSSC assure la gestion de trois des cinq enveloppes de services, nous pensons qu'il devrait assurer la planification opérationnelle qui fait partie de son rôle de gestionnaire des services à l'enfance, des services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi et des services en établissement. Les bureaux de secteur du MSSC devraient assumer ce rôle. De la même façon, les municipalités devraient assumer la préparation des plans opérationnels dans les domaines des services de garde d'enfants et des services de soutien communautaires. Si, comme nous l'avons évoqué au Chapitre 4, un autre modèle de services de soins de longue durée s'impose, la responsabilité de la planification opérationnelle des soins de longue durée devrait alors être attribuée après des échanges ultérieurs.

Le plan communautaire des services sociaux recommanderait les priorités du milieu à partir d'une définition des besoins et dans le contexte des réalités fiscales. Il comprendrait les plans des divers gestionnaires des services; le processus de planification communautaire ne modifierait pas les plans opérationnels associés aux enveloppes de services, mais pourrait indiquer comment ils s'inscrivent dans les priorités communautaires plus vastes des services sociaux. Par exemple, le plan communautaire pourrait prévoir une augmentation de la demande de services pour les adolescents plus âgés plutôt que pour les jeunes enfants du milieu, et faire de l'expansion des services dans ce domaine une priorité de la planification communautaire. Le plan communautaire jouerait un rôle consultatif et aurait une certaine influence sur les gestion-

naires de services et les bailleurs de fonds. Si les priorités de la planification communautaire ne sont pas prises en compte dans la répartition provinciale des fonds, le processus de planification n'aura aucune efficacité.

Recommandation 40 *Le plan communautaire de services sociaux devrait recommander les priorités communautaires, à partir d'une définition des besoins et dans le contexte des réalités fiscales. Il devrait comprendre les plans des divers gestionnaires de services et servir à conseiller les gestionnaires et les bailleurs de fonds.*

Pour que le plan ait une importance stratégique, il devrait être élaboré pour le long terme et les priorités devraient être définies dans le cadre d'un cycle de trois à cinq ans, tout comme la planification des projets d'immobilisations. Le plan communautaire de services sociaux serait mis à jour chaque année pour s'assurer que les priorités sont toujours adaptées et faciliter les liens entre le processus de planification et le processus de répartition des ressources.

Le plan devrait être remis au MSSC. Le MSSC devrait revoir les plans pour s'assurer qu'ils sont conformes aux orientations stratégiques provinciales.

Recommandation 41 *Le plan communautaire de services sociaux devrait viser le long terme, et les priorités devraient être définies dans le cadre d'un cycle de trois à cinq ans, et mises à jour chaque année. Le plan devrait être remis au ministère des Services sociaux et communautaires. Le Ministère devrait revoir tous les plans communautaires de services sociaux pour s'assurer qu'ils sont conformes aux orientations stratégiques provinciales.*

Zones de planification

Les termes "communautaire" et "milieu" se prêtant à plusieurs définitions, il est important de définir la zone de planification de ce processus de planification communautaire. À notre avis, la zone de planification la plus appropriée serait déterminée par les frontières existantes des régions, des comtés et des districts du Nord. Dans le choix des régions, des comtés et des districts, nous avons tenu compte des structures existantes et des économies d'échelle. Il ne nous apparaît pas pratique de refaire la carte de l'Ontario aux fins de cette planification. L'utilisation des frontières existantes

présente l'avantage de limites territoriales familières et devrait faciliter les rapports avec les autres organismes constitués sur des bases géographiques analogues. Dans la plupart des cas, ces zones de planification sont suffisamment importantes pour englober un nombre viable de services et de personnes ayant besoin de ces services. En principe, la planification pourrait être faite pour un quartier, mais l'éventail de services serait alors généralement trop étroit. Il est également important que la zone de planification ne soit pas trop grande pour éviter que le processus de planification soit trop lourd ou trop éloigné des fournisseurs de services et des utilisateurs.

Avant de recommander une zone de planification qui respecte les frontières des municipalités régionales et des municipalités de palier supérieur des comtés, nous englobons toutes les municipalités de palier inférieur, y compris les municipalités autonomes au sein des municipalités de palier supérieur. Le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (*Transitions*, 1988) et le rapport du comité de consultation présenté au ministre des Affaires municipales (*L'administration des comtés en Ontario*, 1989) soulignaient la question des municipalités autonomes et recommandaient leur intégration, si possible, à la structure des comtés. Nous désirons souligner ici que nous ne recommandons pas que des plans locaux soient élaborés pour chacune de ces municipalités de palier inférieur. Le plan devrait être élaboré sur la base d'une région ou d'un comté.

Dans le Nord de l'Ontario, les commissions de district pour l'administration de l'aide sociale ont montré que le district est suffisamment grand pour se prêter à l'administration des services sociaux. La même chose devrait valoir pour la planification. Mais ici, comme dans le Sud, il y a des municipalités autonomes qui devraient être incluses dans la zone de planification des districts. Les districts comprennent également des secteurs importants qui n'ont pas de structure municipale, et les besoins en matière de services dans ces territoires non organisés devraient aussi être inclus dans le plan du district.

L'une des préoccupations du comité concernant ces zones de planification, c'est que certains comtés ou certains districts n'ont peut-être pas une population suffisamment nombreuse pour constituer une unité de planification viable, malgré l'importance de leurs dimensions géographiques. En pareil cas, nous préconisons

un processus de planification regroupant au moins deux comtés ou districts voisins.

Recommandation 42 *La zone de planification du processus de planification communautaire des services sociaux devrait être constituée par les frontières existantes des régions, des comtés et des districts, et comprendre toutes les municipalités de palier inférieur, y compris les municipalités autonomes, qui se retrouvent dans ces frontières. Le processus de planification regroupant au moins deux comtés ou deux districts devrait être favorisé dans les cas où cela permet de renforcer la planification.*

Responsabilité du plan

Selon un certain nombre d'observations entendues lors des consultations, notamment auprès du groupe de référence du secteur du bénévolat, il doit y avoir un processus de planification communautaire reconnu et obligatoire pour assurer une certaine uniformité dans toute la province, et servir de point de convergence pour réunir les divers intéressés, et de mécanisme permettant de dégager un consensus en fonction des besoins du milieu. Nous sommes d'avis que la responsabilité de la préparation du plan communautaire de services sociaux devrait être déléguée à un organisme local approprié.

Nous recommandons que la responsabilité principale de la préparation d'un plan communautaire de services sociaux soit déléguée au palier municipal, au niveau des régions et des comtés. Dans le présent rapport, nous avons déjà recommandé un enrichissement important du rôle de gestion des municipalités dans les services de garde d'enfants et les services de soutien communautaires. Ce rôle de planification constituerait une responsabilité additionnelle compatible avec l'importance qu'accorde le secteur municipal à l'ensemble du développement communautaire. Les municipalités s'intéressent à la planification de la croissance, du développement et de la qualité de vie dans leur milieu. Un certain nombre de municipalités jouent déjà un rôle éminent dans l'élaboration des plans de développement social. En outre, le fait d'attribuer cette responsabilité au palier municipal rapproche le processus de planification du milieu, où ses effets se feront sentir. D'autres facteurs militent en faveur de cette responsabilité municipale, notamment l'expérience et l'accessibilité. La plupart des municipalités de

palier supérieur ont l'habitude de traiter des questions sociales et connaissent bien les organismes locaux de bénévoles. Les hommes politiques municipaux sont également accessibles et rendent des comptes au public.

En l'absence de régions et de comtés, comme c'est le cas dans une grande partie de la région Nord, nous proposons que le MSSC détermine la structure de planification communautaire des services sociaux la plus appropriée.

Recommandation 43 ***La préparation du plan communautaire de services sociaux devrait relever de la responsabilité de l'administration municipale au niveau de la région et des comtés. En l'absence de ces structures municipales, le ministère des Services sociaux et communautaires devrait déterminer la structure de planification communautaire la plus appropriée.***

Planification provinciale

Il devrait y avoir une corrélation entre les plans élaborés sur le terrain dans les collectivités et les plans stratégiques et orientations politiques élaborés par le gouvernement provincial. La communication devrait se faire dans les deux sens. Le MSSC devrait s'assurer que ses plans stratégiques relatifs aux services sociaux sont communiqués à tous les milieux. Il devrait aussi connaître les priorités qui sont importantes selon les divers milieux de l'Ontario, et tenir compte de ces données dans sa planification stratégique et l'établissement des budgets. Il est également important que l'information sur les nouvelles orientations provinciales soient communiquées au moment opportun pour que les collectivités puissent y donner suite dans le cadre de leur processus habituel de planification et d'établissement du budget.

Recommandation 44 ***Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait s'assurer que ses plans stratégiques et ses orientations politiques sont communiqués pour pouvoir être pris en compte dans les plans communautaires de services sociaux. La communication devrait être faite au moment opportun, et être conforme au processus de la planification locale et de l'établissement des budgets. Dans ses propres processus de planification stratégique et l'établissement des budgets, le Ministère devrait tenir compte des priorités en matière de services sociaux des diverses collectivités ontariennes.***

Participation

Nous avons préconisé un processus de planification faisant appel à une large participation des représentants du gouvernement provincial, du palier municipal, du secteur du bénévolat, des autres fournisseurs de services, des utilisateurs de services et des autres citoyens. Il doit y avoir une collaboration entre ces principaux intervenants pour que le processus de planification puisse profiter de la compétence et de l'expérience des divers participants du milieu des services sociaux. Les organismes de planification communautaire que nous avons étudiés lors de nos délibérations nous donnent des exemples des différents moyens de recruter les principaux participants : solliciter la présence du public intéressé, inviter les membres de groupes à élire des représentants, demander aux organismes de services sociaux, aux organismes de santé et aux conseils scolaires de déléguer des représentants.

Comme les collectivités des diverses régions de l'Ontario n'ont pas toutes la même importance et les mêmes caractéristiques, et que certains organismes de planification font déjà un bon travail dans certaines régions, il devrait être laissé à la discrétion des collectivités de décider de la façon d'intéresser les principaux intervenants à leur plan communautaire.

Le groupe de référence du secteur du bénévolat illustre bien ce qui peut être réalisé par des efforts d'organisation et de recherche du consensus, avec un peu de détermination. Ce groupe, qui comprend l'organisme Centraide et le Conseil de développement social de l'Ontario, a communiqué avec un nombre important de ses divers membres et a délégué certains représentants devant le comité. De la même façon, divers groupes de services pourraient se regrouper dans un milieu et déléguer des représentants à la table de planification communautaire. Il est également important que les responsables de la gestion, les bailleurs de fonds, les agents de prestation des services et le clients participent au processus de planification concernant leurs enveloppes de services.

Recommandation 45 *L'élaboration du plan communautaire de services sociaux devrait faire appel à la participation de tous les intervenants principaux, soit des représentants du gouvernement provincial, le palier*

municipal, le secteur du bénévolat, les autres fournisseurs de services, les utilisateurs de services et les autres citoyens.

Coordination entre les services

L'établissement de liens de planification dans l'ensemble diversifié des services à la personne n'est pas une notion nouvelle en Ontario. Mais un obstacle important au succès de cette entreprise a toujours été l'ampleur et la complexité du travail qui consiste à réunir un nombre important de personnes représentant une gamme variée de services aux fins de la planification. À l'heure actuelle, la planification des services à la personne fait appel à au moins une douzaine de ministères provinciaux distincts et à une gamme variée de fournisseurs de services à l'échelon local.

Le gouvernement provincial accorde de l'importance à la coordination interministérielle dans l'élaboration de sa propre politique stratégique, et certaines collectivités cherchent les moyens de coordonner la planification locale entre les différents réseaux de services. On reconnaît généralement que la coordination d'au moins quelques services à la personne fournit l'occasion de mieux gérer les relations entre les différents services qui se chevauchent ou qui ont des incidences les uns sur les autres. Une initiative prise dans un service peut avoir des répercussions sur un autre service; l'établissement de liens entre le processus de planification des services sociaux et les secteurs de la santé, de l'éducation et du logement peut contribuer à assurer la prestation de la gamme nécessaire de services dans un milieu et à les rendre accessibles aux personnes qui en ont besoin.

L'importance actuelle accordée à la vie communautaire est un autre facteur qui milite en faveur de la planification des services à la personne. Des groupes de clients autrefois isolés dans divers établissements spécialisés vivent aujourd'hui dans leur milieu et ont recours aux services courants. On cherche délibérément à réduire l'isolement des programmes et des services. En outre, les contraintes fiscales constituent un autre genre de stimulant à la planification communautaire. Lorsque les ressources sont limitées, des choix doivent être faits, et ces choix doivent tenir compte des priorités et de la façon la plus efficace de répondre aux besoins, que le service en cause soit dispensé dans une école, un hôpital, un centre communautaire ou à domicile.

La planification communautaire de la gamme complète des services à la personne ne nous apparaît guère pratique. Nous pensons que cette tâche nécessiterait une structure et une bureaucratie d'une ampleur telle qu'elle pourrait finir par être trop éloignée de l'influence du milieu et étalée sur un trop grand nombre de secteurs de services pour pouvoir compter sur la compétence et les contacts nécessaires avec la réalité de la prestation des services. Nous désirons cependant favoriser dans la planification communautaire des services sociaux l'établissement de liens avec les autres processus de planification dans le milieu, ce qui pourrait favoriser la collaboration et la coordination entre les réseaux de services et permettrait de réduire la fragmentation des services, d'éliminer les services qui font double emploi et se chevauchent, et de déterminer les lacunes.

Nous pensons aussi que les services communautaires de santé sont le point de départ logique pour établir ces liens. S'il y a des écarts entre les services sociaux et les services de santé, il y a aussi des chevauchements considérables entre ces services. La meilleure façon d'illustrer les interrelations entre les deux réseaux est probablement de penser aux besoins des personnes. Les personnes âgées et les personnes handicapées peuvent recevoir le même genre de services de différents ministères. Il s'agira dans un cas d'un service dit "social", et dans l'autre cas d'un service "de santé"; mais du point de vue du bénéficiaire, les services reçus répondent au même besoin : fournir une aide permettant de vivre de façon autonome à domicile.

Un certain nombre d'études réalisées en Ontario et ailleurs ont montré le caractère complémentaire des services sociaux et de santé et l'interdépendance essentielle qui existe entre les préoccupations sociales et de santé dans la vie des gens. Par exemple, le rapport du groupe d'étude sur la santé en Ontario intitulé *Toward a Shared Direction for Health in Ontario* (1987), soulignait "la complexité de l'interface" entre le ministère de la Santé et le MSSC. Nous recommandons que la planification communautaire des services sociaux soit coordonnée avec la planification des services de santé communautaires.

Nous avons souligné précédemment que le ministère de la Santé et les conseils régionaux de santé préconisent un rôle de planification accru pour les conseils régionaux de santé, dans le rapport intitulé *Les conseils régionaux de santé : partenaires dans la planification des*

services de santé. Nous sommes particulièrement attentifs au fait que ce moyen de favoriser l'intégration de la planification des services de santé et des services sociaux met l'accent sur les conseils régionaux de santé, le personnel du MSSC et le ministère de la Santé, et semble exclure l'administration municipale. Compte tenu de leurs perspectives communautaires générales, les municipalités devraient jouer un rôle clé dans la planification communautaire des services de santé et des services sociaux, et nous avons présenté une recommandation à cette fin dans notre rapport.

Tout en préconisant au début une coordination axée sur les services sociaux et les services de santé, nous recommandons que le processus de planification, en dernière analyse, favorise une collaboration plus étroite avec les autres services connexes. Les conseils scolaires, les commissions et sociétés de logement, les offices de transport, les services de loisirs, les établissements d'enseignement postsecondaire et les organismes de services correctionnels ne sont que quelques exemples d'organismes avec lesquels cette collaboration devrait être établie.

Recommandation 46 *Le processus de planification des services sociaux devrait être coordonné avec la planification des services de santé communautaires.*

Recommandation 47 *Il importe d'établir des liens de planification avec les autres organismes de services connexes comme les conseils scolaires, les commissions et les sociétés de logement, les offices de transport, les services de loisirs, les établissements d'enseignement postsecondaire et les autres organismes des services correctionnels.*

L'une des observations les plus souvent entendues lors de nos consultations concerne la complexité des paliers multiples de responsabilité envers les différents bureaux et ministères du gouvernement provincial. Pour que le plan communautaire de services sociaux soit relié aux services communautaires de santé et aux services connexes, il faudra élaborer à l'échelon provincial un mécanisme de collaboration permettant de relier la planification stratégique du MSSC avec la planification du ministère de la Santé et des autres ministères. Tout comme les plans stratégiques et les orientations en matière de services sociaux doivent être communiqués à l'échelon local, les initiatives concernant la coordination

des plans relatifs aux services sociaux et aux autres services à la personne doivent aussi être rendus publics.

Recommandation 48 *Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait relier sa planification stratégique et sa détermination des priorités en matière de services sociaux à la planification stratégique provinciale des services communautaires de santé et des autres services connexes. Les plans, les orientations et les initiatives élaborés grâce aux liens entre le MSSC et les autres ministères devraient être communiqués à l'échelon local.*

Financement

Nous nous sommes demandés comment les coûts de cette nouvelle fonction de planification devraient être partagés. Nous estimons qu'ils devraient l'être dans la même proportion que ceux des autres services sociaux, c'est-à-dire sur une base de 75-25.

Recommandation 49 *Le ministère des Services sociaux et communautaires et le secteur municipal devraient partager les coûts de la planification communautaire des services sociaux dans une proportion de 75-25.*

Frontières géographiques

Nous avons recommandé précédemment dans ce chapitre que les zones de planification servant à la planification communautaire des services sociaux comportent les mêmes frontières que les régions, les comtés et les districts. Il serait également possible d'accroître les possibilités de coordination entre les divers ministères et les divers organismes à l'échelon local si la province adoptait les mêmes frontières pour les services sociaux et les services à la personne connexes; ces frontières devraient correspondre aux frontières des régions, des comtés et des districts. Pour l'instant, les ministères ont recours à différentes frontières pour la planification régionale et de secteur, selon la façon dont chacun subdivise la province aux fins de ses bureaux de secteur.

Recommandation 50 *Dans toute la mesure du possible, les ministères provinciaux qui participent aux services sociaux et aux autres services connexes de-*

vraient utiliser les mêmes frontières géographiques correspondant aux frontières des régions, des comtés et des districts.

Échange d'information

Il importe d'améliorer les communications et l'échange d'information entre les services sociaux et les autres services à la personne comme les établissements de santé. L'information sur l'évolution des besoins et des services doit aussi être communiquée sous une forme utile aux différents secteurs et réseaux de services. Un effort concerté devrait être fait pour élaborer des données permettant d'établir des correspondances entre les secteurs et les réseaux de services. Comme nous recommandons que la priorité soit accordée à la planification de liens avec le réseau des services de santé, nous proposons que les efforts en vue d'élaborer des données compatibles sur la planification commencent avec les services sociaux et les services communautaires de santé.

Recommandation 51 *Une information compatible sur le planification devrait être élaborée pour tous les services à la personne, en commençant par les services sociaux et les services de santé communautaires.*

Utilisation du sol et planification des services sociaux

Nous avons souvent évoqué les liens entre les services sociaux et les services connexes, mais il y a aussi des liens importants entre l'utilisation du sol et la planification sociale. Les municipalités sont responsables de la planification de l'utilisation du sol dans leur territoire, et leurs décisions en cette matière, par exemple la création d'un nouveau lotissement, ont souvent des incidences sociales. Inversement, les décisions en matière de développement social ont souvent des incidences sur la planification de l'utilisation du sol : par exemple, les services d'éducation ont besoin de bâtiments scolaires, et les services de garde d'enfants ont besoin de garderies. Cette interrelation entre la planification de l'utilisation du sol ou des services matériels et la planification des services sociaux et des autres services connexes est reconnue dans les dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire, qui prévoit que les municipalités doivent tenir compte des questions sociales, économiques et environnementales pertinentes. Pour bien souligner l'importance de cette question, nous recommandons que toutes les municipalités soient tenues de tenir compte explicitement de la planification des

services sociaux et autres services connexes dans la planification de l'utilisation du sol, comme la loi le permet.

Recommandation 52 ***Toutes les municipalités devraient s'assurer qu'elles ont un mécanisme de gestion des relations entre la planification de l'utilisation du sol et la planification des services sociaux et des autres services connexes.***

Conclusion

L'une des principales observations que nous avons entendues au cours de nos consultations, c'est que le réseau de services sociaux n'est pas perçu comme un "réseau", mais comme un ensemble désarticulé d'organismes de services. Nos recommandations sur la planification communautaire devraient aider considérablement à résoudre cette question, sans accroître le fardeau bureaucratique et la complexité du réseau.

Chapitre sept

Mise en oeuvre et incidences des changements proposés

Les recommandations que nous avons présentées dans notre rapport entraînent des changements d'une grande portée pour le réseau des services sociaux. Nous pensons que les principaux intervenants du réseau, notamment les fournisseurs et les bénéficiaires de services, espèrent un changement – un changement qui se traduira par une transformation véritable du réseau. Les attentes sont plus importantes aujourd'hui par suite de la nomination de comités comme le nôtre et le Comité d'examen de l'aide sociale. De l'avis général, et nous partageons cet avis, le réseau se trouve aujourd'hui à un tournant critique : des changements doivent être apportés pour aider le réseau à s'adapter à l'avenir, et ils doivent être apportés sans délai, avant que l'avenir ne nous surprenne. La situation inspire un sentiment d'urgence et recèle des possibilités uniques.

Au cours de nos délibérations, nous avons cherché à imaginer le réseau de services sociaux que nous aimerions avoir demain. Nous avons constaté que les orientations stratégiques du réseau actuel visent généralement les buts recherchés : une plus grande participation du milieu, une plus grande souplesse et une meilleure accessibilité des services pour répondre à une population diversifiée, des services généraux plus nombreux à offrir à tout les groupes clients, l'importance accordée à l'autonomie et aux choix individuels, la

réduction des services dans les grands établissements au profit de l'aide à la vie dans le milieu, une plus grande importance accordée aux services de prévention, la coordination des services connexes, une plus grande efficacité, des services abordables. Les objectifs stratégiques sont en place, et des progrès sont déjà accomplis dans certains secteurs de services. Il y a cependant encore un écart important entre les objectifs du réseau actuel et la réalité quotidienne. Nous reconnaissons qu'il y aura toujours des besoins en évolution et de nouvelles difficultés à surmonter. Nous avons cherché à recommander des façons d'améliorer la gestion du réseau par la province et les municipalités, en visant à le rendre plus efficace, plus dynamique, plus en mesure d'avancer vers la réalisation de ses objectifs stratégiques.

Ces dernières années, les relations provinciales-municipales se sont tendues. Les facteurs qui expliquent cette situation ne sont pas le fait exclusif des services sociaux, bien au contraire, mais cette étude nous a fourni l'occasion de commencer à rétablir des relations harmonieuses en élaborant un nouveau cadre qui tient compte des points forts et des compétences des deux parties.

Aux fins de notre rapport, nous avons divisé notre étude en trois sections : la gestion du service, le financement et la planification. Mais ces trois sections sont des éléments interdépendants d'un même ensemble. Chaque élément est également nécessaire à l'amélioration générale de la gestion provinciale-municipale du réseau.

Nous avons souligné à maintes reprises dans notre rapport le fait que l'orientation de notre étude était dictée par son mandat : les relations provinciales-municipales. C'est donc au plan organisationnel que nos recommandations feront d'abord sentir leurs effets. Une fois mis en place le cadre que nous proposons pour la gestion, le financement et la planification des services sociaux, le réseau devrait être davantage en mesure de résoudre des questions comme la qualité et la diversité des services, et répondre efficacement aux priorités du milieu. Le cadre proposé ne constitue pas la réponse à tous les problèmes du réseau; il peut cependant servir de tremplin et permettre au réseau d'aller de l'avant pour résoudre ces problèmes.

Le nouveau cadre proposé

Dans les principes que nous avons établis pour la gestion du réseau des services sociaux, nous avons recommandé que le secteur municipal et le gouvernement provincial assurent la responsabilité conjointe de faire en sorte que le réseau soit le plus efficace possible, en reconnaissant que chaque palier administratif a un rôle distinct et des obligations particulières, et que les deux paliers doivent travailler ensemble harmonieusement. Nous avons reconnu que pour remplir cette mission commune, chaque partie doit avoir des fonctions et des responsabilités clairement définies et compatibles avec la capacité du palier administratif qui les assume. Chacune doit aussi disposer des pouvoirs nécessaires qui vont de pair avec ses responsabilités. Dans le cadre que nous avons proposé, les deux parties assumeraient des responsabilités distinctes clairement définies dans la gestion et le financement des services sociaux. Lorsque nous avons recommandé que les municipalités assument la gestion d'un service et participent à son financement, nous avons étudié avec soin quels étaient les services les plus appropriés à une gestion locale, et s'il était possible d'assurer un droit de regard raisonnable au palier local, dans le cadre des paramètres du rôle législatif, réglementaire et politique du ministère des Services sociaux et communautaires.

En cherchant à définir clairement et à simplifier les fonctions et responsabilités de chacun, il nous a fallu distinguer entre les différents groupes de services, que nous avons appelés des enveloppes de services aux fins de la gestion et du financement. À notre avis, il est indispensable d'éliminer les chevauchements actuels de responsabilités entre le MSSC et le secteur municipal et de mettre à profit les affinités existant entre les services connexes (par exemple, en regroupant les services de soutien à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées dans la même enveloppe des services communautaires de soutien). En nous interrogeant sur les services à regrouper, nous avons appliqué notre principe de l'équilibre entre la responsabilité provinciale d'assurer l'équité dans toutes les régions et la souplesse nécessaire à l'échelon local.

En proposant une réorganisation des fonctions et responsabilités du MSSC et du secteur municipal, nous avons recommandé un cadre permettant aux municipalités d'assumer la responsabilité des seuls

services sur lesquels elles ont un certain droit de regard, de façon à éliminer un grand nombre des sources de tension dans les relations provinciales-municipales. Les municipalités ne seraient plus tenues de contribuer financièrement aux sociétés d'aide à l'enfance ou aux allocations et prestations du programme de soutien du revenu. Nous estimons que les deux enveloppes de services attribuées aux municipalités en matière de gestion et aux fins du partage des coûts – les services de garde d'enfants et les services de soutien communautaires – sont des services qui se prêtent particulièrement bien à l'adaptation locale et au droit de regard du palier municipal. Nous avons indiqué notre préférence pour le maintien au palier municipal de la prestation du programme de soutien du revenu, et suggéré des façons d'exercer cette responsabilité.

Nous avons cherché à proposer un cadre qui puisse s'adapter à l'évolution des circonstances et des besoins en matière de services. Par exemple, nous recommandons que la gestion des services en établissement pour les déficients mentaux continue de relever du MSSC, car ces services sont dans une étape de transition et en voie d'être remplacés progressivement par les soins à domicile et des foyers communautaires. Lorsque la première étape du plan à long terme du MSSC visant la fermeture de ces établissements sera terminée, la gestion des services communautaires d'hébergement et de soutien aux déficients mentaux devrait être une responsabilité municipale. L'enveloppe des services communautaires de soutien devrait aussi regrouper un grand nombre de services aux personnes âgées, qui représentent une proportion croissante de la population ontarienne.

À notre avis, la gestion d'un service concerne les aspects quantitatifs et qualitatifs, en conformité avec les lois et les orientations politiques stratégiques provinciales. Ce rôle devrait aussi comporter le pouvoir de décider du mode de prestation du service. Nous appliquons ainsi notre principe d'une meilleure planification et d'une plus grande coordination du réseau, car il n'y aurait qu'un seul gestionnaire responsable d'une enveloppe de services connexes, qui superviserait la prestation et tiendrait les agents de prestation responsables de la qualité du service.

Comme il est également nécessaire de planifier les services sociaux pour l'ensemble du réseau – nous ne voulons pas que la planification des enveloppes de services se fasse de façon isolée – nous recommandons l'établissement d'un mécanisme de planification

communautaire des services sociaux dans toutes les régions de l'Ontario. Nous proposons que les municipalités soient responsable de la préparation du plan communautaire et de l'acheminement au MSSC des plans des gestionnaires des services. La planification communautaire devrait aussi favoriser l'établissement de liens entre les services sociaux et les autres services à la personne, ainsi qu'entre la planification locale et la planification provinciale stratégique du MSSC et des autres ministères. Nous avons suivi nos principes concernant la participation et la consultation du milieu en favorisant la participation au processus de planification des fournisseurs de services, des paliers administratifs, des clients du réseau et des autres résidents du milieu.

L'un de nos principes concerne le réalisme fiscal. Nous avons analysé la question du partage des coûts en tenant compte des réalités fiscales, particulièrement de la capacité fiscale des municipalités. Nous avons considéré le financement comme une responsabilité provinciale-municipale conjointe et recommandé que les rôles en matière de financement et de coefficients de partage des coûts soient plus clairement définis et simplifiés. Fidèles à notre principe de consultation, nous avons recommandé que des consultations périodiques aient lieu entre les deux paliers de l'administration sur les questions concernant les services sociaux.

Nous espérons que les principes que nous avons élaborés continueront d'orienter la gestion commune du réseau, car ils nous ont aidés à dégager un consensus sur les recommandations visant un nouveau cadre provincial-municipal. Si les parties s'entendent pour se reporter à ces principes lorsqu'elles devront étudier des questions nouvelles, nous pensons qu'ils leur seront utiles pour parvenir à un règlement acceptable.

Questions cruciales à résoudre

Le cadre provincial-municipal que nous proposons vise à améliorer la gestion générale du réseau. Un changement d'une telle portée risque de désorganiser quelque peu le réseau et de toucher les fournisseurs de services et les clients. Il sera donc nécessaire de procéder à une planification judicieuse et à des consultations importantes pour réduire ce risque au minimum. Nous avons

signalé un certain nombre de questions cruciales à résoudre pour faire en sorte que la mise en oeuvre des changements recommandés dans notre rapport se fasse de façon heureuse et ordonnée.

Accord sur la mise en oeuvre

Il est normal que les auteurs d'un rapport de cette nature recommandent que toutes leurs recommandations soient mises en oeuvre le plus tôt possible. Nous avons déjà évoqué le sentiment d'urgence et l'occasion unique associés à la nécessité d'apporter des changements au réseau des services sociaux. Nous savons qu'il est peu probable que tous les changements recommandés dans notre rapport soient mis en oeuvre simultanément. Pourtant, nous estimons indispensable que les recommandations concernant le nouveau cadre provincial-municipal de responsabilités soient mises en oeuvre dans leur ensemble. L'équilibre que nous avons recherché entre les responsabilités en matière de gestion et de financement des services dépend du fait que la province et les municipalités assumeraient de nouveaux rôles tout en étant libérées de certaines fonctions existantes. Si une partie seulement du nouveau cadre proposé est mise en oeuvre, cet équilibre est rompu.

Nous proposons donc qu'un accord soit conclu par la province et le secteur municipal touchant la mise en oeuvre de l'ensemble du nouveau cadre proposé, reconnaissant que le processus de mise en oeuvre devra probablement comporter des étapes. Notre rapport sera étudié par le ministre des Services sociaux et communautaires et le Conseil des ministres; il sera aussi étudié par l'Association des municipalités de l'Ontario et ses membres affiliés, ainsi que par l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario. Le public et les personnes intéressées au réseau auront le temps de présenter leurs observations. Nous pensons qu'il est important que le gouvernement provincial et le secteur municipal parviennent le plus tôt possible à une décision sur la mise en oeuvre du rapport. Une fois l'accord intervenu pour aller de l'avant avec la mise en oeuvre de l'ensemble du nouveau cadre proposé, une équipe de mise en oeuvre devrait être mise sur pied par la province pour élaborer des mesures détaillées de planification et les étapes d'application. Cette équipe devrait comprendre des représentants de la province, des municipalités et du secteur du

bénévolat. Elle devrait disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter de son rôle.

Nous tenons à souligner très clairement que nous ne demandons pas ainsi qu'une autre étude soit faite dans le sillage de la nôtre. L'équipe de mise en oeuvre est un organe d'action chargé de planifier, de coordonner et de faciliter la mise en oeuvre, et non pas de revoir les décisions déjà prises.

Recommandation 53 *Le gouvernement de l'Ontario et le secteur municipal devraient conclure une entente le plus tôt possible sur la mise en oeuvre du nouveau cadre provincial-municipal proposé. Une fois cet accord intervenu, une équipe de mise en oeuvre regroupant des représentants de la province, du secteur municipal et du secteur du bénévolat devrait immédiatement être constituée par la province pour planifier et coordonner le processus de mise en oeuvre.*

Mise en oeuvre progressive

Nous avons étudié les possibilités d'un processus de mise en oeuvre par étapes. Nous avons déjà évoqué l'urgence d'une réforme. Dans notre rapport, nous avons précisé la nécessité d'une application progressive des nouveaux coefficients de partage des coûts pour les municipalités particulièrement touchées par les nouveaux accords de financement proposés. Indépendamment de la mise en oeuvre progressive de cet élément, nous sommes d'avis que certaines parties du rapport pourraient être mises en oeuvre avant d'autres. Certains changements harmonieux pourraient être apportés assez rapidement. Par exemple, la province pourrait assumer l'entière responsabilité, y compris celle du financement, des sociétés d'aide à l'enfance, et les municipalités assumeraient la responsabilité de la gestion des services de garde d'enfants, dans le cadre des nouveaux accords proposés sur le partage des coûts. Il serait préférable de procéder le plus tôt possible à une mise en oeuvre harmonieuse de ce genre, plutôt que d'attendre que soient achevés les processus législatifs et autres complexes. Ces changements doivent être faits avec soin pour éviter que la province ou le secteur municipal ne subisse d'inconvénients fiscaux importants par l'ajout unilatéral de nouvelles responsabilités sans aucune modification des responsabilités existantes.

Recommandation 54 *La mise en oeuvre des nouvelles responsabilités provinciales-municipales devrait se faire de façon à ne pas causer d'inconvénients fiscaux importants à la province ou au secteur municipal dans son ensemble.*

Ressources humaines

Nos recommandations auront des incidences considérables sur le personnel des bureaux provinciaux et municipaux des services sociaux. Elles nécessitent une réorganisation des rôles, ce qui veut dire qu'un certain nombre de fonctions seront déplacées d'un palier administratif à un autre. Des stratégies doivent être élaborées pour favoriser l'adoption progressive des nouvelles fonctions et responsabilités et fournir la formation nécessaire aux personnes dont les tâches seraient modifiées. Ces changements doivent être planifiés de façon à réduire le plus possible la désorganisation et l'anxiété chez le personnel et les clients. Les représentants syndicaux doivent participer à la planification de ces changements, des échéanciers doivent être établis, des cours doivent être dispensés. Ces changements auront des incidences sur les conventions collectives et les stratégies en matière de ressources humaines du MSSC et du secteur municipal. La première priorité doit donc être accordée aux ressources humaines. L'équipe de mise en oeuvre doit ouvrir la voie en élaborant des stratégies en matière de relations de travail et de ressources humaines, susceptibles d'aider les fonctionnaires des services municipaux et du MSSC. Les municipalités et les bureaux régionaux et de secteur du MSSC devront aussi élaborer leurs propres plans d'action.

Recommandation 55 *En raison des incidences sur le personnel des modifications proposées aux fonctions et responsabilités provinciales-municipales, et en vue de réduire le plus possible la désorganisation au sein du réseau, l'équipe de mise en oeuvre doit accorder la première priorité aux aspects qui concernent les ressources humaines. Le personnel et ses représentants doivent participer à ce processus. Les questions que devra étudier l'équipe de mise en oeuvre comprennent les stratégies en matière de relations de travail et de ressources humaines, les stratégies de recyclage du personnel et les échéanciers de mise en oeuvre.*

Aide aux municipalités

Comme les municipalités n'ont pas toutes le même degré de participation aux services sociaux, il importe que les municipalités qui ont besoin d'aide pour acquérir la compétence nécessaire pour les aider à assumer de nouvelles responsabilités en matière de gestion des services puissent avoir facilement accès à cette aide. Nous estimons que toutes les parties qui ont participé à cette étude – le ministère des Services sociaux et communautaires, l'Association des municipalités de l'Ontario et l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario -- devraient jouer un rôle dans la prestation de cette aide. L'ASBMO pourrait être l'organisme tout indiqué pour jouer un rôle de premier plan dans ce domaine.

Individuellement, les municipalités auraient aussi un rôle à jouer. Le rapport du comité de consultation présenté au ministre des Affaires municipales en 1989, intitulé *L'administration des comtés en Ontario*, recommandait que les comtés fassent leur propre étude en vue de planifier la réorganisation et le renforcement du système des comtés. Ces groupes d'étude pourraient, par exemple, être invités à étudier les incidences de la mise en oeuvre de ce rapport.

Recommandation 56 *Le ministère des Services sociaux et communautaires, l'Association des municipalités de l'Ontario et l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario devraient fournir une aide aux municipalités qui en ont besoin pour acquérir une plus grande compétence en matière de gestion des services.*

Changements d'ordre législatif

La mise en oeuvre du nouveau cadre proposé nécessitera d'importants changements d'ordre législatif. Il faudra adopter de nouvelles lois et apporter des amendements aux lois et règlements existants. Les lois susceptibles d'être touchées sont la Loi sur les prestations familiales, la Loi sur l'aide sociale générale, la Loi sur les commissions de district pour l'administration de l'aide sociale, la Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos, la Loi sur les établissements de bienfaisance, la Loi sur les centres pour personnes âgées, la Loi sur les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, la Loi sur les foyers pour déficients mentaux et la Loi sur les services aux déficients mentaux.

Dans certains cas, de nouvelles lois sont en cours de préparation. Un certain nombre de ces projets de loi sont discutées au Chapitre 4. Le MSSC prépare une nouvelle loi sur le soutien du revenu regroupant les prestations familiales et l'aide sociale générale, et une nouvelle loi sur les services communautaires qui regroupera les dispositions législatives concernant un certain nombre de services communautaires visés par des lois distinctes, comme les centres pour personnes âgées et les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses. Une nouvelle loi sur les services de garde d'enfants est également prévue. Le gouvernement provincial a indiqué qu'il entend présenter une nouvelle loi sur les soins prolongés, qui devrait avoir des incidences sur la Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos, et la Loi sur les établissements de bienfaisanse.

Nous sommes conscients du fait que les changements d'ordre législatif nécessaires à la mise en oeuvre de ce nouveau cadre provincial-municipal demanderont du temps. Nous espérons cependant qu'ils pourront être menés à bien d'ici deux ou trois ans.

Recommandation 57 *Le gouvernement de l'Ontario devrait accélérer l'élaboration des nouvelles lois nécessaires pour mettre en oeuvre le présent rapport.*

Le secteur du bénévolat

Nous savons que les changements recommandés dans le présent rapport au chapitre des responsabilités provinciales-municipales auront des incidences importantes sur le secteur du bénévolat. Un certain nombre d'organismes qui participent aux services de garde d'enfants et aux services communautaires aux personnes âgées et aux personnes handicapées sont aujourd'hui habitués à faire affaires avec le MSSC. La gestion des services de garde d'enfants et des services communautaires de soutien relevant des municipalités, un grand nombre de ces organismes devront à l'avenir faire affaires avec les municipalités. Comme c'est le cas pour d'autres aspects de la mise en oeuvre du présent rapport, nous espérons que ce changement pourra être réalisé en réduisant au minimum les risques de désorganisation des fournisseurs de services et des clients. Les municipalités sont convaincues que des relations harmonieuses et efficaces entre les organismes bénévoles et les municipalités pourront être établies. Pour faire en sorte que le secteur du bénévolat soit consulté sur les questions relatives à la mise en oeuvre, nous

avons recommandé que l'équipe de mise en oeuvre comprenne des représentants du secteur du bénévolat. Mais comme il y a un réseau très vaste d'organismes de services, nous proposons également que l'équipe mette sur pied un groupe de référence analogue à celui qui nous a conseillés au cours de nos travaux sur les questions relatives au secteur du bénévolat.

Recommandation 58 *L'équipe de mise en oeuvre devrait organiser des consultations officielles avec un groupe de référence du secteur du bénévolat pour recueillir ses avis sur les questions de mise en oeuvre qui concernent le secteur du bénévolat.*

Consultations provinciales-municipales

L'un de nos principes de gestion du réseau porte sur la consultation. Nous savons qu'il y a déjà des forums établis pour les consultations provinciales-municipales. La direction de l'AMO rencontre périodiquement le ministre des Affaires municipales, et l'ASBMO a un protocole de liaison avec le MSSC. Nous aimerions renforcer les mécanismes existants en recommandant la création d'un mécanisme bien défini de consultation permanente entre la province et le secteur municipal sur les questions relatives aux services sociaux. Ce mécanisme de consultation pourrait initialement comprendre les ministres des Services sociaux et communautaires, de la Santé et des Affaires municipales, ainsi que le Trésorier de l'Ontario. Nous espérons favoriser ainsi un dialogue permanent permettant de régler les questions qui surgissent avant qu'elles ne deviennent des problèmes.

Recommandation 59 *Un mécanisme bien défini de consultation permanente devrait être mis en place entre le gouvernement provincial et le secteur municipal sur les questions relatives aux services sociaux.*

Dans le cadre de notre travail, nous avons élaboré une base de données financières sur les services sociaux d'une très grande valeur. Nous voulons qu'elle soit conservée et mise à jour aux fins de références ultérieures. Elle devrait être très utile pour assurer le suivi des tendances et des incidences financières. Dans le cadre des consultations provinciales-municipales permanentes, ces données financières devraient être révisées aux fins d'analyse des tendances et des incidences.

Recommandation 60 ***La base de données financières de l'étude provinciale-municipale sur les services sociaux concernant les dépenses en matière de services sociaux devrait être maintenue et mise à jour périodiquement. Le gouvernement provincial et le secteur municipal devraient assurer le suivi des tendances et des incidences en matière de services sociaux dans le cadre de consultations périodiques.***

Conclusion

Au terme de son rapport, le comité tient à rappeler l'importance de considérer ses recommandations dans leur ensemble. Les responsabilités en matière de gestion des services viennent compléter et renforcer les changements proposés aux accords de financement. En outre, l'établissement d'un processus de planification communautaire des services sociaux en Ontario permettra d'assurer la liaison nécessaire entre les enveloppes de services, et d'associer la planification des services sociaux au cadre plus général des autres services connexes.

Annexes

Annexe A

Mandat du comité

Communication du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario 19 juin 1987

Généralités

Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) et l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) ont convenu de former un comité chargé de poursuivre l'étude de leurs tâches et responsabilités communes dans la prestation et le financement des services sociaux.

La première phase de cette étude a été réalisée en 1985. Le comité sur les accords de financement a été constitué en 1985 en vue d'examiner les accords existants relatifs au financement de l'administration et de la prestation des programmes de maintien du revenu, à la lumière des anomalies qui avaient été signalées par les projets types d'intégration.

Dans son rapport remis en octobre 1985, le comité sur les accords de financement a présenté cinq options visant à rationaliser le partage des coûts, pour les municipalités qui avaient choisi d'intégrer l'aide sociale générale et les prestations familiales. Il recommandait également de poursuivre ses délibérations, lors d'une deuxième étape, et d'étudier alors les questions relatives au maintien du revenu qu'il n'aurait pas eu le temps d'aborder lors de la

première étape ou qu'il n'aurait pu régler une fois la première étape terminée.

Au cours de l'hiver 1985-1986, le Ministère a souligné que dans un certain nombre de programmes en matière de services sociaux, certaines questions devaient être examinées en fonction des nouvelles priorités et orientations gouvernementales. Ces sujets additionnels dépassaient les questions soulevées par le partage des coûts des programmes de maintien du revenu et des services de soutien, englobant les services à l'enfance, les services aux personnes âgées et l'aide sociale.

Au cours d'une rencontre avec l'AMO, le 4 décembre 1985, le ministre des Services sociaux et communautaires se montrait intéressé à élargir les discussions avec les municipalités sur les tâches et responsabilités respectives de la province et des municipalités dans la prestation et le partage des coûts de l'ensemble des programmes en matière de services sociaux.

L'AMO a bien accueilli la proposition du ministre et convenu d'élargir la portée de l'étude, pour la deuxième étape, à condition qu'elle soit terminée dans un délai de 18 mois.

Les discussions au cours de la deuxième étape auront donc un caractère plus global et serviront de base aux relations provinciales-municipales en matière de prestation et de partage des coûts des services sociaux pendant au moins les dix prochaines années.

Ces discussions ayant un caractère global et portant sur l'ensemble des programmes, il est tout à fait indiqué que l'ASBMO y participe également à part entière.

À l'heure actuelle, les municipalités ne sont pas satisfaites des accords qui existent concernant le partage des coûts.

Objet

Établir un comité mixte, formé de représentants du Ministère, de l'AMO et de l'ASBMO, chargé d'examiner les rapports qui existent entre la province et les municipalités concernant la prestation et le financement des services sociaux, et proposer des options en vue d'une répartition plus rationnelle des responsabilités en matière de prestation des services et de partage des coûts.

Portée de l'étude du comité mixte

Pour réaliser son étude, le comité doit :

- envisager les questions stratégiques à résoudre dans la restructuration des relations provinciales-municipales en matière de prestation et de financement des services sociaux;
- déterminer dans quelles circonstances et à quelles conditions, le cas échéant, les municipalités devraient assumer des responsabilités plus ou moins grandes dans la prestation des services sociaux;
- déterminer si, en dehors du Régime d'assistance publique du Canada et d'autres considérations comptables, les paiements de transfert "fondés sur les demandes" constituent la seule façon pour la province de financer les services sociaux municipaux, ou si un "financement global conditionnel" serait tout aussi efficace ou plus efficace;
- chercher à concilier l'autonomie locale et la responsabilité provinciale en matière de prestation des services sociaux;
- analyser les objectifs et les principes touchant les programmes et le partage des coûts sur lesquels les relations provinciales-municipales en matière de prestation des services sociaux devraient être fondées;
- analyser les points forts et les lacunes des relations actuelles en matière de prestation de services et de partage des coûts, pour chaque programme;
- étudier d'autres méthodes susceptibles de renforcer les points forts et de corriger les lacunes des pratiques existantes, et d'assurer une prestation plus efficace des services sociaux nécessaires au cours des années 1990.

Membres du comité mixte

Le comité mixte comprend quatre représentants du ministère des Services sociaux et communautaires, quatre représentants de l'AMO et trois représentants de l'ASBMO. Il est coprésidé par Ron Book, représentant de l'AMO et président du comité des services sociaux de la Municipalité régionale de Niagara, et Colin Evans, directeur général de la Division de la planification stratégique et des relations intergouvernementales, du Ministère.

Autres représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario :

- Nancy Smith, conseillère municipale d'Ottawa et présidente du comité des services sociaux de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton;
- Roger Taylor, maire d'Elliot Lake;
- Richard Picherack, commissaire aux services communautaires de la Communauté urbaine de Toronto.
- Représentants de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario :
- Phil Johnston, commissaire aux services sociaux, Municipalité régionale de Waterloo;
- John MacKinnon, administrateur des services sociaux du comté de Huron;
- Alan Wells, commissaire aux services communautaires, Municipalité régionale de York.

Autres représentants du ministère des Services sociaux et communautaires :

- Gerry Duda[1], sous-ministre adjoint, Division des services communautaires;
- Michele Noble, sous-ministre adjointe, Division des services à la famille et du maintien du revenu;
- Michael Ennis, directeur régional, région du Centre.

Résultats visés

Le comité mixte doit présenter un rapport définissant le cadre des relations provinciales-municipales et des responsabilités de financement en matière de services sociaux. Ce cadre devrait être conforme aux orientations stratégiques du gouvernement relatives aux services sociaux, et comporter notamment les éléments suivants :

- des énoncés clairs sur les obligations et responsabilités respectives de la province et des municipalités relatives à la prestation des services et au partage des coûts;

---

1. remplacé par Sandra Lang en février 1988.

- un équilibre judicieux entre l'autonomie locale et la souplesse nécessaire, la protection de la diversité et des droits individuels, et les normes provinciales d'accès et d'accessibilité;
- des méthodes et procédés souples et modernes pour l'établissement des budgets par programmes, les demandes de subventions et le contrôle des programmes, simples à comprendre et pouvant être évalués et négociés;
- conformité entre les responsabilités relatives aux programmes et leur financement;
- détermination d'un mécanisme conjoint de planification et d'élaboration des programmes.

Délai

Le comité mixte doit commencer son travail en mai 1987 et a 18 mois pour le mener à bien.

Méthodologie

1. Définir les questions stratégiques à résoudre de façon à transformer efficacement les relations provinciales-municipales en matière de services sociaux au cours des années 1990.
2. Passer en revue les données actuelles sur les programmes et déterminer leurs incidences aux fins d'études ultérieures.
3. Indiquer les domaines dans lesquels les rapports existants peuvent nécessiter des changements importants.
4. Évaluer le rôle, les responsabilités et les accords en matière de partage des coûts entre le ministère et les municipalités, pour chaque programme.
5. De façon plus précise,
   - réexaminer les questions relatives au maintien du revenu qui n'ont pas été réglées lors de la première étape de l'étude du comité des accords sur le financement, par exemple les suivantes :
     - normes sur les ressources en personnel
     - aide complémentaire
     - services d'appui aux personnes handicapées
     - frais d'administration qui peuvent ou non être partagés

- étudier, à la discrétion du comité, les sujets suivants :
  - services municipaux de garde d'enfants
  - responsabilité du financement des sociétés d'aide à l'enfance
  - foyers pour personnes âgées
  - participation municipale à l'élargissement des services de soutien communautaires aux personnes âgées
  - aide spéciale
  - aide sociale générale aux non-résidents
  - participation municipale aux centres d'accueil et aux taux des subventions
  - services d'urgence, notamment en matière de santé, de logement et de consultation familiale
  - subventions aux services sociaux et municipaux (financés à 100 % par les municipalités).

Cette liste de programmes n'empêche pas que soient ajoutés d'autres programmes provinciaux-municipaux, des programmes provinciaux-municipaux éventuels ou d'autres sujets.

- tenir compte d'autres questions comme celles découlant des documents suivants :

  - le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale, attendu vers le milieu de 1987
  - le document de consultation du Ministère sur les services de garde d'enfants
  - le livre blanc sur les services de santé et les services sociaux aux personnes âgées.

6. Définir et analyser des mesures de remplacement et déterminer celles dont la mise en oeuvre devrait être recommandée dans le rapport final du comité.

Annexe B

Membres des groupes d'étude

Automne 1987

Maintien du revenu

Liz Behrens
conseillère municipale, Oakville

Trinela Cane
coordonnatrice, Unité des relations provinciales-municipales
Ministère des Services sociaux et communautaires

David Court
directeur des services sociaux
District d'Algoma

Mark Hallas (président)
chef de projets spéciaux
Direction du maintien du revenu
Ministère des Services sociaux et communautaires

John Millson
conseiller municipal, Windsor

Debbie Moretta
superviseure de programmes
Bureau régional de Mississauga
Ministère des Services sociaux et communautaires

Russ Stuart
chef de service, Budget et systèmes de gestion
Département des services communautaires
Municipalité régionale de la Communauté urbaine de Toronto

Services de garde d'enfants

Frank Capitano
chef de secteur, London
Ministère des Services sociaux et communautaires

Kay Eastham
directeur, Direction des services de garde d'enfants
Ministère des Services sociaux et communautaires

John Harrison
conseiller municipal, Delhi

Sally Laine
conseillère municipale, Geraldton

Nancy Matthews
coordonnatrice à l'intégration
Services communautaires de la Communauté urbaine de Toronto

Marna Ramsden (présidente)
directrice des Services à l'enfance
Département des services communautaires
Municipalité régionale de la Communauté urbaine de Toronto

Dick Verrips
administrateur des services sociaux
Comté de Bruce

Services à l'enfance

Joan Belford
analyste des politiques
Direction des services à l'enfance
Ministère des Services sociaux et communautaires

Michael Cushing
directeur général
Comité des services à l'enfance de Niagara
Municipalité régionale de Niagara

Barbara Horner
conseillère, comté de Lambton

Sheila Masters
chef des services communautaires
Bureau régional de Mississauga
Ministère des Services sociaux et communautaires

William McLean
maire d'Ajax

Faye More
coordonnatrice
Unité des relations provinciales-municipales
Ministère des Services sociaux et communautaires

Art Pope (président)
commissaire aux services sociaux
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

Services de soutien communautaires

John Calcott
agent d'élaboration des politiques
Département des services communautaires
Municipalité régionale de la Communauté urbaine de Toronto

Helen Cooper
conseillère municipale, Kingston

Shari Cunningham
chef de secteur, Windsor
Ministère des Services sociaux et communautaires

Maurice Fraser
directeur des services sociaux
Municipalité régionale de Niagara

Steve Handler
chef du soutien social
Direction de l'aide à la famille
Ministère des Services sociaux et communautaires

Hugh Stewart (président)
directeur de l'évaluation des politiques et programmes
Municipalité régionale de York

Lynne Woolstencroft
conseillère municipale
Municipalité régionale de Waterloo

Services aux personnes âgées

Brad Clements
conseiller, Municipalité régionale de Halton

Glen Davies
directeur des services aux personnes âgées
Municipalité régionale de York

Penny Hubbert
Division des services communautaires
Municipalité régionale de York

Betty Lou Lynn
analyste principale des politiques
Direction des services aux personnes âgées
Ministère des Services sociaux et communautaires

Richard Picherack (président)
commissaire aux services communautaires
Municipalité régionale de la Communauté urbaine de Toronto

Gus Sicoli
conseiller municipal d'Elliot Lake

John Wilson
superviseur de programmes
Bureau de secteur, Ottawa
Ministère des Services sociaux et communautaires

Services aux personnes handicapées

John Anderson
ancien directeur général
Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario

Ted Bounsall
conseiller municipal, Windsor

Joan Christensen
coordonnatrice des politiques
Services communautaires de la Communauté urbaine de Toronto

Janet Golding
mairesse de St. Thomas

Barney Owens
superviseur de programmes, Bureau régional de North Bay
Ministère des Services sociaux et communautaires

Peter Papp (président)
directeur, Services aux personnes âgées
Municipalité régionale de Hamilton-Wentworth

Frank Wagner
chef de service, Unité des personnes physiquement handicapées
Directeur des services aux personnes handicapées
Ministère des Services sociaux et communautaires

Annexe C

Rencontres de consultation

Dates et lieux	
4 mai 1988	Stratford
5 mai 1988	Fort Frances
6 mai 1988	
12 mai 1988	Kirkland Lake
13 mai 1988	
26 mai 1988	Brockville
3 juin 1988	Toronto
21 juin 1988	
9 juin 1988	Ottawa
10 juin 1988	
14 juin 1988	Sudbury
15 juin 1988	North York
24 juin 1988	Chatham

Annexe D

Organismes qui ont présenté des mémoires au comité

Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto

Association des municipalités de l'Ontario, Toronto

Boys and Girls Clubs of Ontario, Hamilton

Bureau du Conseil des ministres, Office des affaires francophones, Toronto

Campbell Sterling, député de Sudbury, adjoint parlementaire

Canadian Hearing Society, Toronto

Canadian Paraplegic Association, Ontario Division, Toronto

Société canadienne de la Croix-Rouge, Services de maintien à domicile, Mississauga

Children's Aid Society of the Region of Peel

Christian Horizons, Elmira

City of Sarnia, Social Services Department

City of York Community and Agency Social Planning Council

Community Services Council, Newmarket

Concerned Friends of Ontario Citizens in Care Facilities, Toronto

Corporation of the City of Brockville, Social Services Department

Corporation of the City of Cambridge, Community Services Department

Corporation of the City of London, Department of the City Clerk

Corporation of the City of Windsor

Corporation of the County of Kent, Community and Social Services, Chatham

Corporation of the County of Victoria, Social Services Department, Lindsay

Corporation of the Town of Clinton

Corporation of the Town of Geraldton, Social Services Department

Conseil des personnes handicapées d'Ottawa-Carleton, Ottawa

Council of Elizabeth Fry Societies of Ontario, Mississauga

Counselling Services of Belleville and District

County of Brant/City of Brantford, Clerk Treasurer's Department, Brantford

County of Dufferin, Social Services Department, Orangeville

County of Hastings, Social Services Department, Belleville

County of Huron, Committee of Management, Goderich

County of Perth, Social Services Department, Stratford

County of Renfrew and City of Pembroke, Homes for the Aged Committee of Management

Canton de Cumberland, Maintien à domicile, Navan

Conseil de santé des districts de Manitoulin-Sudbury

Conseil régional de santé de la Communauté urbaine de Toronto

District Municipality of Muskoka, Human Services Committee, Bracebridge

Dixon Hall Neighbourhood Social and Family Service Centre, Toronto

Family and Children's Services of Oxford County, Woodstock

Family and Children's Services, Planning Committee, London and Middlesex

Family Service Association of Metropolitan Toronto

Glebe Parents' Day Care, Ottawa

Haldimand-Norfolk Regional Review, Simcoe

Handicapped Action Group Incorporated, Thunder Bay

Knollcrest Lodge, Senior Citizen's Residence, Milverton

Learning Disabilities Association of Ontario, Toronto

Leeds and Grenville Children's Services Advisory Group, Brockville

Mayor's Committee on Employment Opportunities - Services to the Unemployed, Windsor

Meals on Wheels of Ontario Inc., Toronto

Metropolitan Community Services Department, Toronto

Ministry of Community and Social Services, Policy Subcommittee of the London Area Advisory Committee - Multi-year Plan, London

Muskoka District Community Services Advisory Group, Bracebridge

Organisation nationale anti-pauvreté, Ottawa

North York Inter-Agency and Community Council, North York

Northwestern Ontario Women's Decade Council, Violence Sub-Committee, Thunder Bay

Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario, Scarborough

Association ontarienne des agences de services familiaux, Groupe d'étude sur l'achat par le gouvernement de services d'orientation, Toronto

Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors, Woodbridge

Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario, Division de Windsor-Essex

Ontario Coalition for Better Day Care, Toronto

Ontario Federation of Indian Friendship Centres, Toronto

Association ontarienne de gérontologie, Thorold

Ontario Home Support Association, Petrolia

Ontario Long-Term Residential Care Association, Oakville

Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario - Services de garderie

Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario, Toronto

Direction générale de la condition féminine de l'Ontario, Toronto

Conseil des services d'appui aux familles à faible revenu d'Ottawa

Persons United for Self-Help in Ontario, Toronto

Private Home Day Care Association of Ontario, Toronto

Regional Municipality of Durham, Health and Social Services Committee, Oshawa

Regional Municipality of Halton, Social Services Department, Oakville

Regional Municipality of Haldimand-Norfolk, Social Services Department, Townsend

Regional Municipality of Hamilton-Wentworth, Department of Social Services, Hamilton

Regional Municipality of Niagara, Children's Services Committee, Thorold

Regional Municipality of Niagara, Office of the Clerk, Thorold

Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, Cabinet du Commissaire aux services sociaux

Regional Municipality of Peel, Office of the Clerk, Brampton

Municipalité régionale de Sudbury, Comité des services sociaux et de santé, Sudbury

Registered Nurses Association of Ontario, Toronto

Sanders, James H., Councillor for Whitchurch-Stouffville

Senior Citizens Council Inc., Kingston

Sistering - Drop in Centre for Women, Scadding Court Community Centre and Outreach Program for Women, Masaryk-Cowan Community Centre, Toronto

Social Planning Council, Ajax/Pickering

Social Planning Council of Kingston and District, Kingston

Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, Kitchener

Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Toronto

Social Planning Council, Newcastle, Oshawa and Whitby

Social Planning Council of Niagara Falls, Community Resources Centre, Niagara Falls

Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, Ottawa

Social Planning and Research Council of Hamilton and District, Hamilton

Social Planning and Research Council of St. Catharines and Thorold, Niagara Voluntary Sector Conference Participants, St. Catharines

Groupe consultatif et de recherche pour le service social, Sudbury

Town of Lincoln, Beamsville

United Ways of Ontario, Toronto

Waterloo Region Social Resources Council, Waterloo

Women Plan Toronto, Toronto

York Inter-Agency Network, Toronto

Annexe E

Représentants du secteur du bénévolat

Ray Applebaum
Older Adult Centres Association

Fred Beck
président, Planning and Government Relations Committee,
Centraide, Toronto

Peggy Birnberg
Opportunity for Advancement

Sue Colley
Ontario Coalition for Better Child Care

Al Collins
président,
Government Relations Program
Centraide de l'Ontario

Brian Conway
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants

Robert Couchman
Family Services Association of Metro Toronto

Pam di Cenzo
Société canadienne de la Croix-Rouge, Division de l'Ontario

Trudy Don
Ontario Association of Interval and Transition Houses

Lynn Eakin
J.D. Griffin Adolescent Centre

Susan Forster
Persons United for Self Help (P.U.S.H.) Ontario

Kim Fraser
Ontario Association of Interval and Transition Houses

Anne Généreux
Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario

Stephen Gilles
directeur général,
Centraide de Sarnia, Lambton

Michael Klejman
Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors

Claude Leost
Centraide d' Ottawa-Carleton

John Liston
directeur général,
Services à l'enfance et à la famille, London

Diane Mandell
Conseil du développement social de l'Ontario

Bill Oaks
directeur général,
Centraide de St. Catharines et du District

Mike Pennock
directeur général,
Conseil de planification sociale

Rosemarie Popham
Coordinnatrice, Provincial Government Relations Program,
Centraide de l'Ontario

Lise Provost
Conseil du développement social de l'Ontario

Jennifer Street
Conseil du développement social de l'Ontario

Sandra Thurston
directrice générale,
Centraide de Barrie - Sud Simcoe

Neville Twine
directeur général
Conseil du développement social de l'Ontario

Morris Twist
directeur général,
Centraide de Guelph, Conseil de planification sociale

Phil Utting
directeur général,
Centraide de Sault-Sainte-Marie

Sheila Weinstock
Ontario Association of Children's Mental Health Centres

Rodney Walsh
Ontario Association of Community Living

Anne Westhues
Département de travail social
Université Wilfrid Laurier

Bill Zimmerman
directeur général,
Centraide d' Ottawa-Carleton

Harry Zwerver
directeur général,
Ontario Association for Community Living

Annexe F

Documents de recherche

On peut se procurer ces documents à l'adresse suivante :

Ministère des Services sociaux et communautaires
Unité des relations provinciales-municipales
Édifice Hepburn, 3e étage
80, rue Grosvenor
Toronto (Ontario)
M7A 1E9

1. Rapports des groupes d'étude

- Rapport du groupe d'étude sur le maintien du revenu — janvier 1988
- Rapport du groupe d'étude sur les services de garde d'enfants — janvier 1988
- Rapport du groupe d'étude sur les services à l'enfance — janvier 1988

- **Rapport du groupe d'étude sur les services aux personnes âgées** janvier 1988
- **Rapport du groupe d'étude sur les services aux personnes handicapées** janvier 1988
- **Rapport sur les services de soutien communautaires** janvier 1988

2. **Document de travail, Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux** avril 1988

3. **Résumé des rencontres de consultation, Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux** septembre 1988

4. **Résumé des mémoires présentés**
   - Prestation des services sociaux novembre 1988
   - Accords de financement novembre 1988
   - Planification novembre 1988

5. **Provincial-Municipal Cost-Sharing in Social Services in Canada, Ministère des Services sociaux et communautaires, A.R.A. Consultants** mars 1988

Annexe G

Description des services par enveloppe de services

Services à l'enfance

Bien-être de l'enfance Gamme complète de services (notamment services en établissement, prévention et protection, soutien à domicile, consultation, services d'adoption) fournis principalement par le biais des sociétés d'aide à l'enfance, dans le but d'assurer soins, protection et soutien aux familles dans le besoin et aux enfants qui sont dans le besoin ou susceptibles de l'être.
Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Intervention auprès des enfants et des familles Services aux enfants qui connaissent des problèmes sociaux ou affectifs ou des troubles de comportement, et à leurs familles, notamment services d'évaluation, de consultation et en établissement. La majorité des organismes agréés qui assurent ces services sont d'anciens centres de santé mentale pour enfants et d'anciens établissements pour les enfants et les adolescents.
Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Soins aux enfants Services dispensés aux enfants atteints de troubles mentaux ou psychiatriques, ainsi qu'à leurs familles, sous la direction de psychiatres, notamment des services en établissement et à domicile. Les organismes qui dispensent ces services sont d'anciens centres de santé mentale pour enfants.
Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Développement de l'enfant Services aux enfants déficients mentaux, y compris des soins en établissement et des programmes d'aide à la famille pour les enfants de plus de deux ans et les enfants d'âge scolaire. Ces services sont dispensés par des conseils et organismes communautaires, des parents, des conseils scolaires locaux, le ministère des Services sociaux et communautaires et certaines municipalités.
Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Soutien communautaire Services de soutien, de recherche et de consultation professionnelle visant à offrir un soutien social aux populations à risque et à réduire la nécessité d'une prestation continue ou plus importante de services. Ces services sont assurés par des organismes de révision et de consultation comme les comités consultatifs sur les placements en établissement et les groupes de coordination et de consultation sur les services à l'enfance.
Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

Jeunes contrevenants Gamme de services de détention ou de garde en milieu fermé et ouvert et de services de probation, dispensés conformément à la loi fédérale sur les jeunes contrevenants et à la Loi sur les infractions provinciales. Ces services sont offerts aux jeunes ayant entre 12 et 15 ans qui ont été accusés ou reconnus coupables d'une infraction à ces lois. Ils comprennent aussi les programmes et services correctionnels nécessaires offerts aux pupilles des centres d'éducation surveillée relevant des établissements correctionnels par suite d'une ordonnance rendue dans le cadre de l'ancienne loi sur les jeunes délinquants. Les programmes sont dispensés directement par le ministère et les organismes de paiements de transfert. Les services dispensés aux jeunes de 16 et 17 ans relèvent du ministère des Services correctionnels.

Autorité législative : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille, Loi sur les jeunes contrevenants, Loi sur les infractions provinciales.*

Services de soutien du revenu

Aide sociale générale Ce programme assure une aide financière, après examen des besoins, aux personnes qui sont dans des situations d'urgence ou ont des besoins à court terme. Il est dispensé par les municipalités; dans les territoires non érigés en municipalités, il est dispensé par la province.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Prestations familiales Une aide financière à plus long terme, après examen des besoins, est offerte à des clientèles précises comme les parents seul soutien de famille, les personnes handicapées, les personnes âgées et les enfants placés en famille d'accueil. Le programme est administré par la province, sauf dans huit collectivités où l'aide financière aux parents seul soutien de famille est intégrée à l'aide sociale générale à l'échelon municipal.
Autorité législative : *Loi sur les prestations familiales.*

Aide complémentaire Une aide financière est assurée par les municipalités dans des cas exceptionnels, après examen des besoins, aux bénéficiaires du Régime de pensions du Canada, de la sécurité de la vieillesse, des allocations familiales et des services de réadaptation professionnelle. Dans les territoires non érigés en municipalités, cette aide est dispensée par la province.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Aide spéciale Une aide financière spéciale est dispensée, après examen des besoins, pour des besoins exceptionnels non prévus dans le cadre de l'aide sociale générale. Cette aide est principalement dispensée par les municipalités; dans les territoires non érigés en municipalités, elle est dispensée par la province.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Services d'aide à l'emploi

Aide à l'emploi Série d'initiatives en faveur de l'emploi, visant à aider les bénéficiaires à long terme de l'aide sociale ou les personnes susceptibles de le devenir à retrouver leur autonomie financière. Ces initiatives comprennent des projets d'adaptation au travail, dont le but est de préparer l'accès ou le retour à un emploi par le biais d'évaluations, de cours d'initiation à la vie quotidienne, de programmes de formation et d'expériences de travail.
Autorité législative : *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, Loi sur l'aide sociale générale.*

Services de réadaptation professionnelle Services visant à aider les personnes handicapées à obtenir un emploi rémunéré par le biais de services divers (orientation professionnelle, planification, formation, placement) et à financer notamment leurs outils de travail et leurs frais de transport.
Autorité législative : *Loi sur les services de réadaptation professionnelle.*

Soins en établissement pour les déficients mentaux

Établissements de l'Annexe I Le Ministère assure la gestion directe des soins en établissement pour les personnes atteintes d'une déficience mentale. Ces établissements se retrouvent dans toutes les régions de la province et accueillent entre 100 et 950 résidents. Ils offrent une gamme complète de services en établissement, des soins hautement spécialisés et des programmes de formation. Certains résidents peuvent habiter dans des foyers de groupe gérés par ces établissements, ou dans des résidences communautaires agréées.
Autorité législative : *Loi sur les services aux déficients mentaux.*

Établissements de l'Annexe II Ces établissements, connus également sous le nom de centres de ressources communautaires, sont gérés et exploités par des conseils communautaires et assurent

une vaste gamme de soins spécialisés et de programmes de formation, d'activités récréatives et sociales et de soins en établissement.
Autorité législative : *Loi sur les services aux déficients mentaux.*

Services de garde d'enfants

Garderies Les services offerts comprennent les programmes autorisés par le ministère qui assurent la garde temporaire de plus de cinq enfants de moins de 12 ans, sans liens de famille. La garde d'enfants handicapés peut être assurée jusqu'à 18 ans. Sont également compris les services plus couramment connus offerts par les garderies, les prématernelles et les maternelles. Ces centres sont souvent situés en milieu de travail, dans une église, une école, un centre communautaire ou un établissement indépendant.
Autorité législative : *Loi sur les garderies.*

Garde d'enfants à domicile Certaines personnes assurent la garde d'enfants à domicile, sous la supervision d'un organisme, pour des groupes d'au plus cinq enfants de moins de 12 ans. Les organismes qui assurent le soutien et la supervision nécessaires aux fournisseurs de ces services doivent être agréés par le Ministère. Si le fournisseur de ces services de garde à domicile n'a aucun lien avec un organisme, il est réputé avoir conclu une entente libre, sans autorisation, avec les parents en cause.
Autorité législative : *Loi sur les garderies.*

Aide financière aux parents Les parents ayant des besoins financiers établis ou qui ont des enfants atteints d'un handicap peuvent recevoir une aide financière pour assumer le coût des services de garde. L'admissibilité d'une famille à ces subventions est actuellement déterminée après examen des besoins, effectué par la municipalité ou un organisme reconnu. Le ministère entend remplacer bientôt l'examen des besoins par une évaluation des ressources.
Autorité législative : *Loi sur les garderies.*

Services de soutien Programmes et activités communautaires visant à offrir un soutien aux parents, à leurs enfants et

aux fournisseurs de services de garde par le biais d'ententes libres ou officielles. Ces services comprennent des centres de ressources pouvant offrir un registre des fournisseurs de services de garde d'enfants, des ludothèques, un soutien téléphonique pour les "enfants à la clé", des haltes-garderies, des ateliers sur l'éducation des enfants et des services d'information et de consultation.
Autorité législative : *Loi sur les garderies.*

Services de soutien communautaires

Hébergement et soins

Foyers municipaux pour personnes âgées Services en établissement et services de soins prolongés dispensés aux personnes âgées qui ne peuvent mener une vie autonome dans leur milieu. Ces services comprennent l'hébergement, les repas, des services de soutien, des soins médicaux et infirmiers, des services d'accompagnement, des loisirs, des services de socialisation et des services administratifs.
Autorité législative : *Loi sur les foyers pour personnes âgées et Loi sur les maisons de repos.*

Foyers de bienfaisance pour personnes âgées Les foyers de bienfaisance pour personnes âgées sont gérés par des sociétés religieuses ou des sociétés de bienfaisance sans but lucratif. Comme les foyers municipaux pour personnes âgées, ils assurent des services en établissement et des services de soins prolongés, ainsi que des services de soutien aux personnes âgées qui ne peuvent mener une vie autonome dans leur milieu.
Autorité législative : *Loi sur les établissements de bienfaisance.*

Hébergement communautaire pour les déficients mentaux
Des services d'hébergement communautaires sont offerts par des sociétés agréées, aux enfants et adultes déficients mentaux, ainsi que d'autres services de soutien comme des programmes de jour et d'apprentissage fonctionnel.
Autorité législative : *Loi sur les foyers pour déficients mentaux.*

Foyers privés Des centres privés d'hébergement assurent des soins et un hébergement à long terme aux personnes socialement démunies.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Services de transition

Maisons de transition et programmes de réadaptation Des programmes d'hébergement à court terme et de réadaptation sont offerts par des organismes sans but lucratif, visant à favoriser l'intégration sociale et la vie autonome des toxicomanes, des anciens délinquants et des personnes socialement démunies.
Autorité législative : *Loi sur les établissements de bienfaisance, Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Hébergement d'urgence

Programme d'hébergement et d'aide en cas d'urgence Service mis sur pied en 1982 par le ministère, en vue d'aider les organismes bénévoles comme les églises à assurer le gîte et le couvert aux personnes dans le besoin au cours de l'hiver.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Soutien aux personnes victimes de violence familiale Services de soutien et d'orientation aux victimes de violence familiale, comprenant notamment un service téléphonique d'accueil, des services d'orientation psychologique pour les auteurs des sévices, leurs victimes et les enfants, des services d'éducation et d'orientation juridique, un soutien économique et une orientation en matière d'hébergement, et des services de renvoi aux autres services communautaires. Ces services sont généralement offerts dans le cadre des services spécialisés d'accueil d'urgence aux victimes de violence familiale; ils se retrouvent dans toutes les régions de la province et sont généralement administrés par des bénévoles ou dans le cadre d'autres services d'urgence.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale, Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Centres d'hébergement Centres gérés par les municipalités et les organismes de bienfaisance, assurant un hébergement

d'urgence ou à court terme aux personnes et aux familles dans le besoin.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Soins à domicile

Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses
Services dispensés par les municipalités en vue de maintenir la qualité de la vie familiale lors de la maladie ou de l'absence d'un parent ou d'un tuteur. Ces services permettent aux personnes âgées, aux convalescents, aux malades chroniques et aux personnes handicapées de continuer d'habiter le plus longtemps possible leur domicile. Ils comprennent des services de garde d'enfants, de planification des repas, d'entretien ménager, de lessive, de soins personnels, de soins aux personnes alitées, d'aide domestique et de soins infirmiers. Ils sont généralement dispensés par des aides familiales et des infirmières visiteuses.
Autorité législative : *Loi sur les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses.*

Programme intégré d'aides familiales Ce programme, mis en oeuvre en 1986 dans le cadre d'un projet pilote, vise à assurer des services d'aides familiales et de soins personnels aux personnes âgées fragiles et aux adultes physiquement handicapés. Il est financé dans le cadre de la Loi sur les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses, et dispensé par le biais du Programme de soins à domicile, du ministère de la Santé. De cette façon, les services d'aides familiales aux personnes âgées et aux personnes handicapées sont offerts par le biais d'un seul fournisseur et en fonction des mêmes critères d'admissibilité. Le programme est actuellement dispensé dans 18 régions de l'Ontario.
Autorité législative : *Loi sur les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses.*

Services de soutien à domicile Un grand nombre d'organismes sans but lucratif, de municipalités, de bandes indiennes, de centres pour personnes âgées et de foyers pour personnes âgées offrent une gamme variée de services pour aider les personnes âgées à continuer de vivre à domicile : repas à domicile, services de relève, programme de soins de jour, aide à domicile,

travaux ménagers, visites amicales, contrôles de sécurité, transport bénévole.
Autorité législative : *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Services d'auxiliaires Aide aux soins d'hygiène personnelle assurée aux adultes physiquement handicapés de moins de 65 ans qui vivent dans leur milieu, généralement dans un foyer de groupe ou dans un immeuble résidentiel sans but lucratif (logements bénéficiant de services de soutien). Le personnel sur place assure les soins personnels nécessaires et aide à la lessive, aux travaux ménagers, aux emplettes, etc. Un programme externe permet d'offrir des services d'auxiliaires aux personnes qui habitent en dehors des logements désignés qui profitent de services de soutien.
Autorité législative : *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Services de soutien pour les déficients mentaux Les enfants et adultes déficients mentaux peuvent profiter d'une gamme complète de services dispensés par le biais de contrats d'achat de services divers : cours sur la vie en société, stimulation des nourrissons, répit pour les parents, amélioration du comportement, aide à la vie autonome, services aux clients des foyers de soins spéciaux, services spéciaux pour les enfants à domicile ou dans des centres communautaires de soins en établissement. Par le biais de contrats d'achat de services, les organismes engagent des travailleurs sociaux qui assurent une fonction de protection et de défense des adultes déficients mentaux qui mènent une vie autonome dans leur milieu. Ces travailleurs les aident à trouver un logement approprié, les initient à la vie quotidienne et leur fournissent la consultation et le soutien psychologique nécessaires.
Autorité législative : *Loi sur les services aux déficients mentaux.*

Apprentissage fonctionnel Des services sont offerts aux déficients mentaux pour les aider à vivre et à travailler de façon plus autonome.
Autorité législative : *Loi sur les services aux déficients mentaux.*

Soutien communautaire et aide à la famille

Programme de services de soutien communautaires et de quartier
Ce programme assure le financement de base aux organismes communautaires qui dispensent des services comme des haltes, des services de soutien à domicile, d'étude de cas et d'éducation des adultes, en vue de **renforcer les services locaux.**
Autorité législative : *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Centres pour personnes âgées Des haltes hors établissement gérées par les municipalités et des organismes sans but lucratif assurent des services sociaux, de loisirs et de soutien à domicile aux personnes âgées, pour les aider à maintenir leurs activités et à mener une vie autonome dans leur milieu.
Autorité législative : *Loi sur les centres pour personnes âgées.*

Services d'orientation

Services d'information et d'orientation offerts aux particuliers et aux familles qui sont en situation de crise, doivent s'adapter à des circonstances nouvelles ou connaissent des difficultés personnelles.
Autorité législative : *Loi sur l'aide sociale générale.*

Prévus à l'origine pour aider les particuliers et les familles dans leurs efforts en vue d'abandonner les programmes de soutien du revenu, ces programmes sont aujourd'hui offerts aux anciens délinquants et comprennent notamment des services de consultation professionnelle, de gestion financière, de consultation familiale ou conjugale, d'apprentissage fonctionnel et de gestion domestique. Le Ministère finance également des services de consultation variés par le biais du Programme de services de soutien communautaires et de quartier, des Centres de ressources sur les services de garde d'enfants, des centres pour personnes âgées et des refuges en cas d'urgence. Quelques services communautaires de santé mentale sont également financés par le ministère de la Santé.
Autorité législative : *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires.*

Services d'information et de renvoi

Services locaux, comme les Centres communautaires d'information, qui renseignent le public, par téléphone ou en personne, sur les services communautaires et effectuent les renvois appropriés aux divers services.

Autorité législative : *Sans objet.*

Annexe H

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
I Services à l'enfance											
Services d'intervention auprès des enfant et des familles											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	116 787 396	100,0	116 787 396	0	0,0	142 423 223	100,0	142 423 223	5 960
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	3 722 192	100,0	3 722 192	0	0,0	6 113 927	100,0	6 113 927	-
Services communautaires et de soutien	0	0,0	11 188 488	100,0	11 188 488	0	0,0	12 643 257	100,0	12 643 257	2 290
Services de soins aux enfants	0	0,0	13 688 474	100,0	13 688 474	0	0,0	16 203 911	100,0	16 203 911	-
Services à l'enfance - Administration et dépenses directes d'exploitation	0	0,0	61 591 917	100,0	61 591 917	0	0,0	64 784 944	100,0	64 784 944	10 906
Total partiel	0	0,0	206 978 467	100,0	206 978 467	0	0,0	242 169 262	100,0	242 169 262	19 156
Services aux jeunes contrevenants											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	38 855 800	100,0	38 855 800	0	0,0	44 875 101	100,0	44 875 101	11 700
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	3 361 227	100,0	3 361 227	1 535
Total partiel	0	0,0	38 855 800	100,0	38 855 800	0	0,0	48 236 328	100,0	48 236 328	13 235
Services de bien-être - Protection et adoption											
Sociétés d'aide à l'enfance											
– Dépenses d'exploitation	43 352 517	18,9	185 802 828	81,1	229 155 345	52 731 155	18,8	228 421 700	81,2	281 152 855	123,236
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	575 742	100,0	575 742	100 000	9,9	906 023	90,1	1 006 023	-
Autochtones											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	4 579 803	100,0	4 579 803	0	0,0	5 980 781	100,0	5 980 781	-
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	1 109 795	100,0	1 109 795	0	0,0	0	0,0	0	-
Registre de l'enfance maltraitée	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	2 798 243	100,0	2 798 243	1 205
Services à l'enfance, groupes de coordination et de consultation	0	0,0	1 606 331	100,0	1 606 331	0	0,0	1 626 500	100,0	1 626 500	-
Subventions municipales au bien-être de l'enfance	4 914	50,0	4 914	50,0	9 828	0	0,0	0	0,0	0	-
Subventions non partagées	1 818 889	100,0	0	0,0	1 818 889	290 945	100,0	0	0,0	290 945	-
Total partiel	45 176 320	18,9	8,9 193 679 413	81,1	238 855 733	53 122 100	18,1	239 733 247	81,9	292 855 347	124 441

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
II Services de soutien du revenu et à l'emploi											
Prestations familiales											
– Allocations	0	0,0	1 005 467 942	100,0	1 005 467 942	0	0,0	1 355 484 432	100,0	1 355 484 432	634 195
– Prestations	0	0,0	55 164 100	100,0	55 164 100	0	0,0	81 955 193	100,0	81 955 193	39 718
– Administration	0	0,0	41 569 423	100,0	41 569 423	0	0,0	55 536 391	100,0	55 536 391	25 416
Aide sociale générale											
– Allocations	82 429 705	17,6	385 295 708	82,4	467 725 413	106 351 417	17,6	496 969 959	82,4	603 321 376	331 285
– Prestations	0	0,0	22 157 900	100,0	22 157 900	0	0,0	26 564 304	100,0	26 564 304	13 840
– Administration	42 719 571	50,0	42 719 571	50,0	85 439 142	50 189 800	45,9	59 167 545	54,1	109 357 345	50 025
Dépenses d'administration non partagées	17 016 871	100,0	0	0,0	17 016 871	22 393 200	100,0	0	0,0	22 393 200	-
Aide spéciale	11 678 280	50,0	11 678 280	50,0	23 356 669	24 350 100	50,0	24 350 100	50,0	48 700 200	-
Aide complémentaire	2 596 103	20,0	10 384 398	80,0	12 980 487	5 289 275	20,0	21 157 100	80,0	26 446 375	-
Programme municipal d'emploi	1 424 018	21,2	5 290 540	78,8	6 714 558	2 389 408	21,3	8 841 336	78,7	11 230 744	-
Projets d'adaptation au travail	470 604	20,0	1 882 417	80,0	2 353 021	733 700	23,0	2 459 604	77,0	3 193 304	1 415
Subventions non partagées	788 165	100,0	0	0,0	788 165	609 900	100,0	0	0,0	609 900	-
Programmes d'emploi du Ministère (EOP et EAP)						0	0,0	33 050 845	100,0	33 050 845	10 120
Services de réadaptation professionnelle											
– Personnes handicapées	0	0,0	3 667 606	100,0	3 667 606	0	0,0	4 452 971	100,0	4 452 971	635
– Dépenses de formation	0	0,0	13 234 324	100,0	13 234 324	0	0,0	16 236 320	100,0	16 236 320	7 440
Ateliers protégés											
– Personnes physiquement handicapées											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	14 496 273	100,0	14 496 273	0	0,0	15 175 938	100,0	15 175 938	5 875
– Déficients mentaux											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	31 789 347	100,0	31 789 347	0	0,0	35 414 185	100,0	35 414 185	16 966
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	1 589 824	100,0	1 589 824	-
Total partiel	159 123 317	8,8	1 644 797 879	91,2	1 803 921 196	212 306 800	8,7	2 238 406 047	91,3	2 450 712 847	1 144 892

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
III Services en établissement pour les déficients mentaux											
Services aux déficients mentaux											
– Établissements de l'Annexe I											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	239 009 434	100,0	239 009 434	0	0,0	258 156 516	100,0	258 156 516	.
– Dépenses d'immobilisations						0	0,0	3 000 973	100,0	3 000 973	.
– Établissements de l'Annexe II											
– Dépenses d'exploitation et d'immobilisations	0	0,0	45 492 472	100,0	45 492 472	0	0,0	58 309 973	100,0	58 309 973	25 800
Total partiel	0	0,0	284 501 906	100,0	284 501 906	0	0,0	319 467 462	100,0	319 467 462	25 800
IV Services de garde d'enfants											
Services municipaux de garde d'enfants											
– Dépenses d'exploitation	23 239 471	19,8	94 338 673	80,2	117 578 144	35 618 200	19,8	143 650 100	80,2	179 268 300	86 080
– Dépenses d'immobilisations	96 522	20,0	386 088	80,0	482 610	122 300	4,1	2 871 600	95,9	2 993 900	.
Dépenses d'administration non partagées	197 009	100,0	0	0,0	197 009	12 200	100,0	0	0,0	12 200	.
Subventions non partagées	2 016 632	100,0	0	0,0	2 016 632	829 800	100,0	0	0,0	829 800	.
Sociétés agréées											4 030
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	20 227 962	100,0	20 227 962	0	0,0	19 016 754	100,0	19 016 754	16 880
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	4 123 369	100,0	4 123 369	0	0,0	8 990 290	100,0	8 990 290	.
– Garde d'enfants - Déficients mentaux											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	12 263 109	100,0	12 263 109	0	0,0	15 518 500	100,0	15 518 500	4 540
– Dépenses d'immobilisations						0	0,0	36 781	100,0	36 781	.
Subventions directes d'exploitation	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	48 298 000	100,0	48 298 000	.
Autres services de garde											
– Démarrage, centres de ressources						31 400	0,2	17 414 300	99,8	17 445 700	.
– Initiatives d'aide à l'emploi						0	0,0	5 829 500	100,0	5 829 500	.
Dépenses d'administration du Ministère	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	5 500 000	100,0	5 500 000	.
Total partiel	25 549 634	15,5	131 339 201	84,5	156 888 835	36 613 900	12,0	267 129 825	88,0	303 739 725	111 500

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
V Services de soutien communautaires											
Hébergement et soins											
Foyers municipaux pour personnes âgées											
– Dépenses d'exploitation	38 977 998	16,6	196 507 773	83,4	235 485 371	86 363 000	25,2	256 842 498	74,8	343 205 498	-
– Dépenses d'immobilisations	15 132 107	50,0	15 132 107	50,0	30 264 214	8 067 500	28,1	20 667 914	71,9	28 735 414	-
Dépenses d'administration non partagées	230 036	100,0	0	0,0	230 036	636 500	100,0	0	0,0	636 500	-
Foyers de bienfaisance pour personnes âgées											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	61 343 577	100,0	61 343 577	0	0,0	75 615 276	100,0	75 615 276	-
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	5 721 910	100,0	5 721 910	0	0,0	4 642 657	100,0	4 642 657	-
Hébergement communautaire pour les déficients mentaux- Adultes (foyers pour déficients mentaux)											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	66 151 155	100,0	66 151 155	0	0,0	81 394 204	100,0	81 394 204	2 564
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	2 391 063	100,0	2 391 063	0	0,0	5 918 604	100,0	5 918 604	-
– Enfants	0	0,0	24 938 078	100,0	24 938 078	14 500	0,1	33 347 645	99,9	33 362 145	11 795
Résidences d'accueil	3 901 288	20,0	15 605 153	80,0	19 506 441	3 449 000	8,1	39 811 789	91,9	43 310 789	7 962
Subventions non partagées						224 000	100,0	0	0,0	224 000	-
Total partiel	58 241 029	13,1	387 790 816	86,9	446 031 845	98 804 500	16,0	518 240 587	84,0	617 045 087	22 321
Soins de transition											
Maisons de transition - Désintoxication											
– Dépenses d'exploitation	0	0,0	5 898 078	100,0	5 898 078	0	0,0	5 926 580	100,0	5 926 580	1 625
– Dépenses d'immobilisations	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	2 856 875	100,0	2 856 875	-
Total partiel	0	0,0	5 898 078	100,0	5 898 078	0	0,0	8 783 455	100,0	8 783 455	1 625
Hébergement d'urgence											
Centres d'accueil											
– Programme de refuge et d'aide d'urgence	3 901 288	20,0	15 605 153	80,0	19 506 441	201 100	12,4	1 423 011	87,6	1 624 111	-
Subventions non partagées	378 608	100,0	0	0,0	378 608	0	0,0	0	0,0	0	-
Total partiel	4 279 896	21,5	15 605 153	78,3	19 885 049	201 100	12,4	1 423 011	87,6	1 624 111	-

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
Services à domicile											
Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses	2 289 461	17,3	10 908 988	82,7	13 198 449	3 517 800	18,7	15 341 851	81,3	18 859 651	8 837
Dépenses d'administration non partagées	12 454	100,0	0	0,0	12 454	74 400	100,0	0	0,0	74 400	-
Subventions non partagées	64 868	100,0	0	0,0	64 868	80 500	100,0	0	0,0	80 500	-
Programme intégré d'aides familiales	0	0,0	3 621 951	100,0	3 621 951	0	0,0	34 809 185	100,0	34 809 185	8 543
Services de soutien à domicile	4 128 884	27,6	10 823 570	72,4	14 952 454	3 917 800	9,3	38 065 648	90,7	41 983 448	10 067
Subventions non partagées	2 225 530	100,0	0	0,0	2 225 530	756 400	100,0	0	0,0	756 400	-
Services d'auxiliaires - Personnes physiquement handicapées	0	0,0	12 436 133	100,0	12 436 133	0	0,0	23 934 954	100,0	23 934 954	9 000
Programme de services de protection	0	0,0	5 661 836	100,0	5 661 836	0	0,0	6 643 719	100,00	6 643 719	2 764
Services de soutien aux déficients mentaux	0	0,0	67 567 003	100,0	67 567 003	0	0,0	104 769 665	100,0	104 769 665	18 028
Programme d'autonomie fonctionnelle pour les déficients mentaux	0	0,0	20 927 447	100,0	20 927 447	0	0,0	34 918 641	100,0	34 918 641	9 344
Total partiel	8 721 197	6,2	131 946 928	93,8	140 668 125	8 346 900	3,1	258 483 663	96,9	266 830 563	66 583
Soutien communautaire et aide à la famille											
Centres de ressources communautaires et de quartier	2 690 742	53,8	2 312 539	46,2	5 003 281	609 900	7,9	7 132 689	92,1	7 742 589	1 392
Subventions non partagées	1 704 152	100,0	0	0,0	1 704 152	1 477 300	100,0	0	0,0	1 477 300	-
Centres pour personnes âgées											
– Dépenses d'exploitation	3 073 522	63,2	1 792 618	36,8	4 866 140	2 874 100	41,2	4 094 336	58,8	6 968 436	-
– Dépenses d'immobilisations	3 123 008	77,0	933 175	23,0	4 056 183	1 400	0,1	1 050 635	99,9	1 052 035	-
– Subventions non partagées	0	0,0	0	0,0	0	2 238 900	100,0	0	0,0	2 238 900	-
Total partiel	10 591 424	22,8	35 874 488	77,2	46 465 912	7 021 600	37,0	12 277 660	63,0	19 479 260	1 392

Dépenses municipales et provinciales pour l'année civile 1986 et l'exercice 1988-1989

PROGRAMMES	DÉPENSES RÉELLES, 1986					DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989					Remboursements fédéraux estimés ($M)
	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	Part municipale $	%	Part provinciale $	%	Total $	
Services de consultation											
Consultation pour les victimes de violence familiale											
– Achat de services de consultation par le Ministère						333 300	1,4	23 746 200	98,6	24 079 500	8 835
– Achat de services de consultation par les municipalités	0	0,0	0	0,0	0	1 800	0,4	409 100	99,6	410 900	-
Subventions non partagées	819 775	100,0	0	0,0	819 775	899 400	100,0	0	0,0	899 400	-
Achat de services de consultation (aide sociale générale) par les municipalités	1 424 018	21,2	5 290 540	78,8	6 714 558	1 157 000	13,0	7 730 676	87,0	8 887 676	5 270
Achat de services de consultation (autres) par le Ministère	0	0,0	32 134 845	100,0	32 134 845	0	0,0	7 316 423	100,0	7 316 423	1 102
Consultation sur le crédit	0	0,0	1 467 726	100,0	1 467 726	1 000	0,1	1 752 901	99,9	1 753 901	778
Total partiel	2 243 793	5,5	38 893 111	94,5	41 136 904	2 392 500	5,5	40 955 300	94,5	43 347 800	15 985
Services d'information et de renvoi	396 185	100,0	0	0,0	396 185	947 400	100,0	0	0,0	947 400	-
Total partiel	396 185	100,0	0	0,0	396 185	947 400	100,0	0	0,0	947 400	-
Dépenses d'administration municipales non partagées et subventions municipales non partagées											
Dépenses d'administration	19 183	100,0	0	0,0	19 183	1 120 200	100,0	0	0,0	1 120 200	-
Subventions	4 679 256	100,0	0	0,0	4 679 256	7 955 700	100,0	0	0,0	7 955 700	-
Total partiel	4 698 439	100,0	0	0,0	4 698 439	9 075 900	100,0	0	0,0	9 075 900	-
Dépenses d'administration et subventions du Ministère											
Autres programmes et subventions du Ministère	0	0,0	2 540 671	100,0	2 540 671	0	0,0	518 106	100,0	518 106	-
Dépenses d'administration du Ministère Dépenses directes d'exploitation											
– Services aux adultes	0	0,0	14 236 269	100,0	14 236 269	0	0,0	15 477 634	100,0	15 477 634	5 966
– Administration des programmes	0	0,0	20 390 570	100,0	20 390 570	0	0,0	33 683 482	100,0	33 683 482	12 930
– Administration régionale	0	0,0	11 080 492	100,0	11 080 492	0	0,0	25 204 422	100,0	25 204 422	9 145
– Ensemble des autres dépenses d'administration du Ministère	0	0,0	33 755 989	100,0	33 755 989	0	0,0	41 315 645	100,0	41 315 645	15 877
Total partiel	0	0,0	82 003 991	100,0	82 003 991	0	0,0	116 399 289	100,0	116 399 289	43 918
Total	319 022 234	9,2	3 167 329 820	90,8	3 486 351 399	429 009 600	9,0	4 311 701 136	91,0	4 740 710 736	1 582 886
Dépenses nettes						429 009 600	9,0	2 728 815 136	57,6		1 582 886[a]

a Pourcentage net des dépenses fédérales : 33,4 %.

Annexe I

Incidences financières des dépenses de 1988-1989 sur les municipalités de palier supérieur en fonction des recommandations sur la gestion des services

Incidences financières des dépenses de 1988-1989 sur les municipalités de palier supérieur en fonction des recommandations sur la gestion des services

	DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989				PROPOSITION N° 1			PROPOSITION N° 2		
					Partage des coûts : 25 % - 75 %[a]			Partage des coûts : 25 % - 75 %[a] comprend l'administration des services de soutien du revenu		
	Part municipale		Part		Part municipale		Part	Part municipale		Part
	par ménage $	Total $	provinciale $	Total $	par ménage $	Total $	provinciale $	par ménage $	Total $	provinciale $
Communauté urbaine de Toronto	181	158 059,8	629 282,8	785 342,6	106	91 002,8	694 339,8	124	106 942,9	678 399,7
Augmentation (diminution)						(65 057)			(49 116,9)	
Municipalités régionales										
Durham	104	12 739,7	63 834,5	76 574,2	85	10 383,4	66 190,8	96	11 660,2	64 914,0
Haldimand-Norfolk	96	3 592,8	13 737,6	17 330,4	76	2 790,5	14 539,9	85	3 138,9	14 191,5
Halton	75	7 314,8	31 350,0	38 664,8	69	6 762,9	31 901,9	74	7 244,1	31 420,7
Hamilton-Wentworth	116	19 265,0	97 900,0	117 165,5	76	12 682,0	104 483,5	91	15 175,2	101 969,3
Muskoka	41	1 464,2	9 461,1	10 925,3	44	1 594,4	9 330,9	49	1 759,8	9 165,5
Niagara	86	12 461,5	79 156,5	91 618,0	93	13 554,3	78 063,7	104	15 059,9	76 558,1
Ottawa-Carleton	164	41 049,9	184 527,5	225 577,4	94	23 541,8	202 035,6	114	28 618,3	196 959,1
Peel	64	12 856,8	63 323,5	76 180,3	53	10 691,5	65 488,8	59	11 980,0	64 200,3
Waterloo	92	11 546,3	64 030,1	75 576,4	75	9 467,4	66 109,0	85	10 651,2	64 925,2
York	54	6 920,0	47 661,2	54 581,2	68	8 690,6	45 890,6	73	9 396,1	45 185,1
Total partiel		129 210,1	654 982,1	784 192,2		100 158,8	684 033,4		114 683,7	669 508,5
Augmentation (diminution)						(29 052,7)			(14 527,8)	
Municipalités de comtés										
Brant	106	4 185,1	24 571,1	28 756,2	96	3 715,2	25 041,0	113	4 359,1	24 397,1
Bruce	53	1 640,8	11 982,2	13 623,0	65	2 032,0	11 591,0	72	2 221,5	11 401,5
Dufferin	96	1 234,7	6 483,3	7 718,0	116	1 454,5	6 263,5	123	1 549,9	6 168,1
Elgin	96	2 570,3	11 673,5	14 243,8	92	2 465,2	11 777,8	101	2 693,0	11 550,8
Essex	146	17 805,3	66 686,5	84 491,8	72	8 825,4	75 666,4	88	10 686,3	73 805,5

a Selon les modèles de financement proposés, les coûts des programmes d'aide à l'emploi pour les clients qui profitent d'un programme de soutien du revenu sont partagés selon les proportions en vigueur.

Incidences financières des dépenses de 1988-1989 sur les municipalités de palier supérieur en fonction des recommandations sur la gestion des services

	DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989				PROPOSITION N° 1			PROPOSITION N° 2		
					Partage des coûts : 25 % - 75 %[a]			Partage des coûts : 25 % - 75 %[a] comprend l'administration des services de soutien du revenu		
	Part municipale		Part		Part municipale		Part	Part municipale		Part
	par ménage $	Total $	provinciale $	Total $	par ménage $	Total $	provinciale $	par ménage $	Total $	provinciale $
Frontenac	70	3 826,9	36 883,3	40 710,2	132	7 253,1	33 457,1	142	7 777,2	32 933,0
Grey	56	1 961,0	13 516,1	15 497,1	53	1 896,6	13 600,5	62	2 195,9	13 301,2
Haliburton	24	444,2	3 271,3	3 715,5	32	575,6	3 139,9	36	662,8	3 052,7
Hastings	63	3 026,9	22 351,4	25 378,3	65	3 114,2	22 264,1	75	3 611,2	21 767,1
Huron	78	1 878,3	11 405,1	13 283,4	93	2 236,2	11 047,2	99	2 376,3	10 907,1
Kent	84	3 456,0	18 144,4	21 600,4	67	2 740,6	18 859,8	78	3 200,7	18 399,7
Lambton	95	4 641,2	19 794,3	24 435,5	73	3 582,9	20 852,6	83	4 055,1	20 380,4
Lanark	137	3 138,0	14 674,4	17 812,4	131	3 006,5	14 805,9	137	3 147,2	14 665,2
Leeds-Grenville	49	1 884,8	18 012,4	19 897,2	71	2 719,2	17 178,0	79	3 031,1	16 866,1
Lennox-Addington	43	645,0	5 034,7	5 679,7	48	718,7	4 961,0	56	836,9	4 842,8
Middlesex	106	14 745,1	73 031,4	87 776,5	73	10 095,8	77 680,7	86	12 021,1	75 754,4
Northumberland	164	4 796,8	12 517,7	17 314,5	105	3 081,1	14 233,4	113	3 317,8	13 996,7
Oxford	74	2 315,4	12 144,3	14 459,7	67	2 096,3	12 363,4	77	2 395,7	12 064,0
Perth	50	1 225,2	10 938,7	12 163,9	85	2 094,6	10 069,3	92	2 272,7	9 891,2
Peterborough	136	7 217,4	28 625,8	35 843,2	114	6 016,0	29 827,2	120	6 356,7	29 486,5
Prescott-Russell	129	2 780,2	14 331,8	17 112,0	88	1 890,7	15 221,3	102	2 199,2	14 912,8
Prince Edward	37	367,7	3 254,9	3 622,6	48	487,1	3 135,5	56	562,9	3 059,7
Renfrew	141	5 574,7	22 916,1	28 490,8	147	5 819,9	22 670,9	154	6 102,5	22 388,3
Simcoe	45	4 942,3	41 794,0	46 736,3	70	7 729,4	39 006,9	77	8 526,4	38 209,9
Stormont-Dundas-Glengarry	102	3 951,5	24 441,3	28 392,8	98	3 816,0	24 576,8	113	4 393,1	23 999,7

a Selon les modèles de financement proposés, les coûts des programmes d'aide à l'emploi pour les clients qui profitent d'un programme de soutien du revenu sont partagés selon les proportions en vigueur.

Incidences financières des dépenses de 1988-1989 sur les municipalités de palier supérieur en fonction des recommandations sur la gestion des services

	DÉPENSES RÉELLES, 1988-1989				PROPOSITION N° 1			PROPOSITION N° 2		
					Partage des coûts : 25 % - 75 %[a]			Partage des coûts : 25 % - 75 %[a] comprend l'administration des services de soutien du revenu		
	Part municipale		Part		Part municipale		Part	Part municipale		Part
	par ménage $	Total $	provinciale $	Total $	par ménage $	Total $	provinciale $	par ménage $	Total $	provinciale $
Victoria	36	1 043,2	7 943,5	8 986,7	43	1 264,7	7 722,0	50	1 447,3	7 539,4
Wellington	64	3 420,1	23 193,6	26 613,7	77	4 125,3	22 488,4	85	4 541,5	22 072,2
Total partiel		104 736,8	559 617,1	664 353,9		94 852,8	569 501,1		106 541,1	557 812,8
Augmentation (diminution)						(9 885,4)			1 802,9	
Municipalités de districts										
Algoma	124	5 982,3	37 459,6	43 441,9	106	5 105,4	38 336,5	125	6 039,8	37 402,1
Cochrane	111	3 713,2	24 108,0	27 821,2	110	3 673,0	24 148,2	128	4 250,4	23 570,8
Kenora	170	2 612,6	22 850,0	25 462,6	189	2 902,0	22 560,6	203	3 117,6	22 345,0
Manitoulin	24	116,7	2 919,3	3 036,0	123	587,5	2 448,5	133	635,6	2 400,4
Nippissing	100	2 955,6	21 566,2	24 521,8	134	3 937,7	20 584,1	151	4 463,7	20 058,1
Parry Sound	74	1 747,5	9 829,3	11 576,8	70	1 661,6	9 915,2	80	1 894,6	9 682,2
Rainy River	248	2 024,4	9 727,4	11 751,8	222	1 816,7	9 935,1	234	1 912,4	9 839,4
Sudbury	107	7 032,7	41 901,7	48 934,4	73	4 778,7	44 155,7	88	5 795,1	43 139,3
Thunder Bay	204	11 470,9	45 624,4	57 095,3	157	8 851,0	48 244,3	172	9 686,1	47 409,2
Timiskaming	89	1 347,3	7 051,8	8 399,1	65	978,2	7 420,9	78	1 183,1	7 216,0
Total partiel		39 012,9	223 037,7	262 040,6		34 291,8	227 748,8		38 978,4	223 062,2
Augmentation (diminution)						(4 711,4)			(24,8)	
Total		429 002,1	2 066 919,7	2 495 929,8		320 306,2	2 175 623,6		367 146,1	2 128 783,7
Augmentation (diminution)[b]						(108 706,5)			(61 866,6)	
Dépenses municipales moyennes par ménage	118				88			101		

a Selon les modèles de financement proposés, les coûts des programmes d'aide à l'emploi pour les clients qui profitent d'un programme de soutien du revenu sont partagés selon les proportions en vigueur.

b Il faudrait trouver des compensations financières en dehors des transferts de financement des services sociaux pour conserver le même équilibre entre les obligations provinciales et municipales de financement, selon la stratégie "à somme nulle".

Annexe J

Bibliographie

Association of Municipalities of Ontario. *AMO Response to the Report of the Advisory Committee on County Government: "Patterns for the Future"*. Toronto: AMO, 1988.

—— *"Pressures on the Partnership": Response to the Provincial-Municipal Social Services Review Discussion Paper.* Toronto: AMO, 1988. AMO Report 88-6.

—— *"Salvaging the Partnership": 1989 AMO Submission to the Provincial Cabinet.* Toronto: AMO, 1989. AMO Report 89-5.

—— *Special Purpose Boards and Commissions*. Toronto: AMO, 1980. AMO Reports 9.

Berfenstam, Ragnar; Placht, Ragnhild. "Toward Coordination of Health and Social Services: Substance and Means in Cooperation." In Altenstetter, Christa, ed. *Innovation in Health Policy and Service Delivery: A Cross-National Perspective.* Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981.

Bird, Richard M. *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea.* Toronto: Canadian Tax Foundation, 1976. Canadian Tax Papers 59.

—— "The Incidence of the Property Tax: Old Wine in New Bottles?" *Canadian Public Policy 2* (Supplement 1976).

—— "The Property Tax in Canada." Paper presented to the All-Sector National Housing Conference sponsored by the Canadian Real Estate Association, Ottawa, March 6-8, 1981.

Bird, Richard M.; Slack, Enid. "Can Property Taxes Be Reformed? Reflections on the Ontario Experience." *Canadian Public Administration* 24, no. 3 (Fall 1981).

—— *Residential Property Tax Relief in Ontario*. Toronto: University of Toronto Press, 1978. Ontario Economic Council Research Studies 15.

—— *Urban Public Finance in Canada*. Toronto: Butterworths, 1983.

Boadway, Robin W. *Intergovernmental Transfers in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980. Financing Canadian Federation 2.

Boadway, Robin W.; Kitchen, Harry M. *Canadian Tax Policy*. Second edition. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1984. Canadian Tax Paper 76.

Boldy, Duncan; Russell, John; Royston, Geoff. "Planning the Balance of Health and Social Services in the United Kingdom." *Management Science* 28, no. 11 (November 1982).

Bossons, John; Denny, Michael; Slack, Enid. *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*. Toronto: Ontario Economic Council, 1981.

Brilliant, Eleanor. "Community Planning and Community Problem Solving: Past, Present, and Future." *Social Service Review* (December 1986).

"Children's Services Coordinating and Advisory Groups in Ontario: An Overview." Prepared on behalf of C.S.C.A.G. Council, Fall, 1985.

Clague, Michael, et al. *Reforming Human Services: The Experience of the Community Resource Boards in British Columbia*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1984.

Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté, 1985*. Ken Battle. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Coverdale, Ian L.; Negrine, Solomon M. "The Balance of Care Project: Modelling the Allocation of Health and Personal Social Services." *Journal of Operational Research Society* 29, no. 11 (1978).

Curtis, W. Robert; Neuhauser, Duncan. "Reorganizing Human Services in Massachusetts." In Altenstetter, Christa, ed. *Innovation in Health Policy and Service Delivery: A Cross-National Perspective*. Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981.

Dearlove, J. *The Reorganization of British Local Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

Dupre, J. Stefan. *Intergovernmental Finance in Ontario: A Provincial-Local Perspective*. Toronto: Queen's Printer, 1968. Study Prepared for the Ontario Committee on Taxation.

Eichler, Margrit. *Families in Canada Today: Recent Changes and Their Policy Consequences*. Second edition. Toronto: Gage, 1988.

Farrow, John. "Management: If You Don't Know Where You Are Going, Any Road Will Take You There." *Plan Canada* 27, no. 3 (May 1987).

Gandy, John; Delaney, Roger. "Planning for the Delivery of Social Services at the Local Level." *Plan Canada* 17, no. 2 (June 1977).

Garven, Garnet; Long, Richard J. "Capital Budget Decision-Making in Canadian Urban Municipalities." *Canadian Public Administration* 24, no. 4 (Winter 1981).

Gibbs, R.J. "The Use of a Strategic Planning Model for Health and Personal Social Services." *Journal of Operational Research Society* 29, no. 9 (1978).

Gluck, Frederick W., et al. "Stratery Management for Competitive Advantage." *Harvard Business Review* (July/August 1980).

Graham, John F. "Notes for a Critique of Current Views of the Property Tax and the Financing of Local Services." A presentation at the 1988 Annual Meeting of the Canadian Economics Association, at Windsor, Ontario.

Griffiths, Sir Roy. *Community Care: Agenda for Action: A Report to the Secretary of State for Social Services.* London: Her Majesty' Stationery Office, 1988.

Hallen, Arvid; Lawrence, Rose. *Decentralization of Health Care and Social Services in Oslo: A Case Study.* (Oslo): Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 1985.

Hancock, Trevor; Duhl, Leonard. "Health Cities: Promoting Health in the Urban Context; a Background Paper for the Healthy Cities Symposium, Lisbon, Portugal, April 7-11, 1986."

Hartle, Douglas G. *Political Economy of Tax Reform: Six Case Studies.* Ottawa: Economic Council of Canada, 1985. Discussion Paper 290.

Hickey, Paul. *Decision-making Processes in Ontario's Local Governments.* Toronto: Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, (19-?).

Hobson, Paul A.R. "Alternative Views of the Property Tax." Paper prepared for presentation ... at the 1988 Canadian Economics Association Meetings, June 3-5, 1988 in Windsor, Ontario.

—— *The Economic Effects of the Property Tax: A Survey.* Ottawa: Economic Council of Canada, 1987. Discussion Paper 317.

Kitchen, Harry M. *Local Government Enterprise in Canada.* Ottawa: Economic Council of Canada, 1986. Discussion Paper 300.

—— *Local Government Finance in Canada.* Toronto: Canadian Tax Foundation, 1984. Financing Canadian Federation 5.

—— "Property Taxation as a Tax on Wealth: Some New Evidence." *Canadian Tax Journal* 35, no. 4 (July-August 1987).

Kitchen, Harry M.; McMillan, Melville L. "Local Government and Canadian Federalism." In Simeon, Richard, research coordinator, *Intergovernmental Relations.* Toronto: University of Toronto Press, 1985. Collected Research Studies, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 63.

Lauffer, Armand. *Social Planning at the Community Level.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1978.

Leigh, Andrew. "Participation in British Social Services Planning." *Community Development Journal* 12, no. 3 (1977).

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law.* Toronto: Carswell, 1983.

Manga, Pran; Muckle, Wendy. *The Role of Local Government in the Provision of Health and Social Services in Canada.* Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1987.

Meng, R.; Gilleapie, W.I. "The Regressivity of Property Taxes in Canada: Another Look." *Canadian Tax Journal* 34, no. 6 (November-December 1986).

Miller, S.M. "New Welfare State Models and Mixes." *Social Policy* (Fall 1986).Ontario. Comité consultatif sur l'administration des comtés. *Perspectives d'avenir : Rapport et recommandations au ministère des Affaires municipales.* Toronto, Ministère des Affaires municipales, 1987.

Ontario. Comité d'examen de l'aide sociale. *Transitions. Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale.* Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 1988.

Ontario. Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario. *Report....* Toronto: The Commission, 1977. Chair: Willis L. Blair.

Ontario. Committee on Taxation. *Report.* Toronto: Queen's Printer, 1967. 3 vols. Chair: Lancelot J. Smith.

Ontario. Health Review Panel. *Toward a Shared Direction for Health in Ontario: Report....* Toronto: Government of Ontario, 1987. Chair: John R. Evans.

Ontario. Ministère de la Santé. *Les conseils régionaux de santé : Partenaires dans la planification des services de santé.* Toronto, Ministère de la Santé, 1989.

Ontario. Ministère de la Santé. *Conseils régionaux de santé de l'Ontario. Rapport de 1986.* Toronto, Ministère de la Santé, 1986.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *Relevé des statistiques sur les municipalités de l'Ontario, 1977 à 1986.* Toronto, Ministère des Affaires municipales, 1989.

Ontario. Ministry of Municipal Affairs. *Local Government Finance in Ontario 1986.* Toronto: The Ministry, 1986.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *L'administration des comtés en Ontario. Rapport du comité de consultation présenté au ministre des Affaires municipales.* Toronto, Ministère des Affaires municipales, 1989.

Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. *La garde d'enfants: Orientations nouvelles.* Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 1987.

Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. Direction des services à l'enfance. *Planification des services. Banque de données sur les services et les ressources, Services aux enfants, Document de consultation.* Toronto, Ministère des Services sociaux et communautaires, 1987.

Ontario. Ministry of Community and Social Services. *Challenges and Opportunities: Community Living for People with Developmental Handicaps.* Toronto: The Ministry, 1987.

—— *Corporate Plan.* Toronto: The Ministry, 1987.

—— *Looking Ahead: Trends and Implications in the Social Environment.* Toronto: The Ministry, 1989.

—— *Managing Ontario's Social Services: Agency Relations and Accountability: A Discussion Paper.* Toronto: The Ministry, 1988.

—— *Sourcebook to Pathways to Social Planning.* Toronto: The Ministry, 1975.

Ontario. Ministry of Health. Advisory Group on Health Promotion. *Health Promotion Matters in Ontario: A Report of the Minister's Advisory Group on Health Promotion.* Toronto: The Ministry, 1987. Chair: Steve Podborski.

Ontario. Ministry of Health and Ministry of Intergovernmental Affairs. *Public Health Structures Study.* Toronto: (The Ministries), 1980.

Ontario. Ministry of Housing. *White Paper on The Planning Act.* Toronto: Queen's Printer, 1979.

Ontario. Ministry of Treasury and Economics. *1989 Ontario Budget.* Toronto: The Ministry, May 17, 1989.

Ontario. Office des personnes âgées. *Résultats de l'étude sur les maisons de repos et de retraite.* Toronto, Office des personnes âgées, 1989.

Ontario. Office for Senior Citizens' Affairs. *A New Agenda: Health and Social Service Strategies for Ontario's Seniors.* Toronto: The Office, 1986.

Ontario. Ottawa-Carleton Review Commission. *Report....* Toronto: Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1976. Commissioner: Henry B. Mayo.

Ontario. Panel on Health Goals for Ontario. *Health for All Ontario: Report....* Toronto: Ministry of Health, 1987. Chair: R.A. Spasoff.

Ontario. Provincial-Municipal Grants Reform Committee. *Report....* (Toronto: The Committee, 1976). 2 vols. Chair: D.W. Stevenson.

Ontario. Royal Commission on Metropolitan Toronto. *Report....* (Toronto: The Commission, 1977). 2 vols. Commissioner: John P. Robarts.

Ontario. Waterloo Region Review Commissin. *Report....* (Waterloo, Ont.): The Commission, 1979. Commissioner: W.H. Palmer.

Plunkett, Thomas. *The Financial Structure and the Decision-making Process of Canadian Municipal Government.* Ottawa: Central Mortgage and Housing Corporation, 1972.

Québec. Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux. *Summary of the Report.* Quebec City: Government of Quebec, 1988. Chair: Jean Rochon.

Shapiro, Evelyn. "Evolution of the Gap." A paper presented at the Annual District Health Councils Conference, October 1988.

Statistics Canada. *Local Government Finance: Revenue and Expenditure, Assets and Liabilities, Actual 1984.* Ottawa: Supply and Services, 1988. Catalogue number 68-204.

Swainson, Neil A. "The Provincial-Municipal Relationship." In Morley, Terence J., et al. *The Reins of Power: Governing British Columbia.* Vancouver: Douglas and McIntyre, 1983.

Thirsk, Wayne R. "Political Sensitivity Versus Economic Sensibility: A Tale of Two Property Taxes." In Thirsk, Wayne R.; Whalley, John, eds. *Tax Policy Options in the 1980s.* Toronto: Canadian Tax Foundation, 1982. Canadian Tax Paper 66.

Tindal, C.R.; Tindal, S. Nobes. "Local Government Reform in Canada." Chapter 4 in *Local Government in Canada.* Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979.

Tobin, Gary A., ed. *Social Planning and Human Service Delivery in the Voluntary Sector.* Westport, CT, and London, Eng.: Greenwood Press, 1985. Studies in Social Welfare Policies and Programs 1.

United Way of Greater Toronto. Department of Planning, Allocations and Government Relations. *Allocations 1989.* Toronto: United Way, 1988.

Waterloo Region Health and Social Planning Study. *Report.* Waterloo: Regional Municipality of Waterloo, 1975.

Waterloo Region Social Resources Council. *Report on the Reorganization of the Waterloo Region Social Resources Council.* Waterloo: The Council, 1986.

—— *Terms of Reference.* Revised edution. Waterloo: The Council, 1988.

Wokutch, Richard E.; Verdu, Mary Ellen. "Improving Social Service Planning in a Changing Environment: The Need for an Environmental Information System." *Journal of the Community Development Society* 14, no. 2 (1983).

Wright, Jennifer; Sheldon, France. "Health and Social Services Planning." *Social Policy and Administration* 19, no. 3 (Autumn 1985).

Annexe k

Remerciements

Le comité tient à remercier de leur contribution les personnes suivantes qui, à divers titres, lui ont apporté leur précieuse collaboration au cours de la période de révision.

Chef de projet: Debbie Oakley

AMO: Bev Allen
Carolyn Ellis

ASBMO: John Anderson
Lynn Morrow

MSSC: Trinela Cane
Joel Clodman
Mark Hallas
Rochelle Henderson
Kathy Kestides
Sam Mandel
Nancy Matthews

Faye More
Graham Mudge
John Nywening
Barbara Wiggins

Personnel de soutien: Deirdre Heaslip
Lisa Jacobs
Marina Masiera
Linda Morgan
Shaun Noble

Rédaction et révision: Barbara Czarnecki
Cheryl Hamilton
Anne Holloway
Christine Purden

Conception graphique: Public Good